



PROVINCIA DEL CHACO  
FISCALIA DE INVESTIGACIONES ADMINISTRATIVAS

Resistencia, 25 de abril de 2024.-

**VISTO:**

Para Resolver los autos caratulados "MOSCHEN ELISA Y OTROS - CONCEJALES - BLOQUE JUNTOS POR EL CAMBIO SI PRESENTACION LEY Nº 616-A REF: MUNICIPALIDAD DE FONTANA", Expediente Nº 4180/23;

**Y CONSIDERANDO:**

Que a fs. 1/3 se presentan los Concejales de la Municipalidad de Fontana del Bloque Juntos por el Cambio, representados por Elisa Moschen, DNI Nº 23.987.541; Dante Florentino Abate, DNI Nº 12.452.796; Jorge Adrián Pértile, DNI Nº 27.586.360 y la Dra. Elsa Beatriz Leiva, DNI Nº 28.397.549, Vicepresidente 1º A/C de la Presidencia del Concejo Municipal.

Manifiestan, que desde que asumieron el día 10 de diciembre de 2023 "se suscitan hechos que irrumpen la paz y la armonía", debido a que los trabajadores se han presentado primeramente ante el Intendente A/C en primera instancia Prof. Ricardo Esteban Sosa y al no tener respuestas para sus reclamos en defensa de sus derechos laborales y de su carrera administrativa, se han presentado en forma espontánea al recinto de la Sala de Sesiones Ordinarias de dicho Concejo; también informan que han tenido una reunión informal con más de 40 trabajadores aproximadamente, quienes han formulado sus preocupaciones y presentado la formalidad de sus reclamos.

Que, solicitan en tal sentido la "inmediata intervención de investigación pertinente" ante supuestas designaciones, nombramientos, bonificaciones, modificación de estructura orgánica funcional contratación de obra, de servicios, de personal y pases a planta supuestamente arbitrarias, improcedentes e ilegítimas violentando la igualdad como derecho constitucional"; requiriendo en el petitorio de su presentación "hasta tanto se resuelva el proceso de investigación la suspensión de todos los actos administrativos municipales..."

Adjunta documental (fs. 4/6) relacionada con notá dirigida a la vice Presidencia del Concejo por supuesta discriminación de agentes



municipales - AS 374-2023-M y Nota dirigida al Sr. Intendente AS N°11113 firmada por distintos agentes municipales, la cual se agrega a la presente; y ofrecen prueba testimonial de distintos trabajadores municipales.

Que a fs. 7 toma intervención esta Fiscalía de Investigaciones Administrativas en el marco de la Ley 616 A, art. 6 Inc. a), la cual faculta al Fiscal General a "Promover, cuando considere conveniente, la investigación formal, legal y documental de la gestión general administrativa y de los actos y hechos que puedan ocasionar daños y perjuicios a la hacienda pública provincial y de cualquier Organismo del Poder Administrador de los municipios ..."

Que, a fs. 10/ 38 los Concejales del Espacio "Juntos por el Cambio" presentan nueva documental respecto de nombramientos, y designaciones de supuestos agentes municipales.

Que, a fs. 44/85 los presentantes contestan Oficio N° 038/24 de los registros de ésta FIA y adjuntan nueva documental en referencia a los autos.

Que, a fs. 86/114 remiten los ediles del Espacio "Juntos por el Cambio", la Ordenanza N° 133-84 "Reglamento Interno del Concejo Deliberante" y Ordenanza N° 215/87 "Estatuto de estabilidad para el Personal de la Municipalidad de Fontana".

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

Que, corresponde destacar el respeto por la autonomía municipal de acuerdo con las normas: Arts. 5° y 123° CN y Constitución Provincial, Art. 182 y siguientes y la LOM 854-P; en razón de la naturaleza de los supuestos hechos puestos en conocimientos por los presentantes.

#### **I) MARCO NORMATIVO**

Que, 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 reglando 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**, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada



provincia el goce y ejercicio de sus instituciones.

Asimismo, la Constitución de la Provincia del Chaco, **Art. 182º**, 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 Carta Orgánica Municipal Chaco, **Artículo 3º**, establece: "La autonomía municipal establecida en el artículo 182º 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 convierte a los municipios en factores de la descentralización territorial."

Que, la autonomía municipal es la facultad que poseen los municipios de tener un gobierno propio, elegir sus autoridades, de dictar su Carta Orgánica y darse sus propias normas de gobierno que establezca su organización política-administrativa fijando el límite a sus propias facultades, debidamente garantizadas por la constitución Nacional en los aspectos políticos, administrativos y económicos.

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. Las ordenanzas versan sobre todas las competencias, deberes y atribuciones que tienen los municipios, por lo que son el equivalente de las leyes provinciales o nacionales. Por lo tanto, las ordenanzas al emanar de un órgano de gobierno elegido por el sufragio popular, es, como la ley, una expresión "soberana" de la voluntad popular.

Cabe destacar que el Concejo Deliberante es un Órgano Representativo, propio de nuestro sistema federal democrático de gobierno, cuyos miembros son elegidos mediante el voto popular. **Que la LOM establece una serie de atribuciones, entre ellas la competencia en todo lo relativo a los empleados administrativos del Concejo.**

En así como lo establece en el **Artículo 47º, Ley 854- P:** "Los Concejos Municipales, se expedirán por medio de: a) Ordenanzas: cuando



se cree, reforme, suspenda o derogue una regla que comporte una obligación, implique una prohibición general u otorgue derechos a terceros. b) Resoluciones en los siguientes casos. 1) Cuando se refiere a la adopción de medidas relativas a la composición u organización interna del Concejo. ..."

El Concejo Deliberante tiene funciones 1) Protocolares, 2) Deliberativas, 3) Administrativas y 4) Presupuestarias, dentro de las funciones administrativas se encuentra la de fijar las normas en cuanto a la organización de su personal. **Constitución Provincial, Artículo 205º** "Son atribuciones y deberes del concejo municipal. ... inc 8) Designar a funcionarios y empleados del concejo municipal."

De manera que, cuando la Constitución Nacional impone a las provincias "asegurar el régimen municipal" y la "autonomía de los municipios", esa manda debe interpretarse como la obligación de implementar, en cada jurisdicción, la institución del municipio, de modo tal que se lo pueda distinguir del resto de la administración provincial, y al cual deberá dotarse de competencias y atribuciones determinadas para llevar a cabo el gobierno de los asuntos municipales.

Que, desde "Rivademar, Ángela D. c/ Municipalidad de Rosario" (21/03/89), en que consagró jurisprudencialmente la autonomía municipal, ello opera como garantía constitucional para que sea respetada en todos los órdenes y abarca el dictado de sus propias normas, la elección de sus autoridades, la auto administración y el auto financiamiento, por lo que el gobierno municipal tiene una esfera propia de acción, que le ha sido reconocida por el poder constituyente, tomando dicho caso como parámetro a los fines de la doctrina de la autonomía municipal, que deviene esencial para la consolidación de la misma, la posibilidad de la autoridad local de establecer su propio sistema de carrera administrativa y consecuentemente de un ámbito propio a administrar que implica entre otras consecuencias el de designar y remover sus empleados.

Que, la intromisión por parte del Poder Ejecutivo Municipal como así también de otros Organismos Provinciales en las atribuciones asignadas por el constituyente en forma exclusiva al Concejo Deliberante, resulta introducir una modificación de manera incompatible con el diseño constitucional que de ser aceptada lesionaría la personalidad y la autonomía asignada a cada Poder Legislativo del Ente Municipal. (CSJN, Ponce, Carlos Alberto c/ San Luis, Provincia de s/Acción Declarativa de Certeza, 24/02/2005)

Siguiendo éstos lineamientos la **LOM, Artículo 61°** establece: "Son atribuciones y deberes del Concejo Municipal ... e) Sancionar ordenanzas que aseguren el ingreso a la administración municipal por concurso, la estabilidad, escalafón y la carrera administrativa del personal; f) Sancionar ordenanzas de organización y funcionamiento de la administración municipal a propuesta del intendente; ... t) Fijar las normas respecto de su personal; ..."

Que, la **Ordenanza N° 133/84**, Reglamento Interno del Concejo Municipal, en su **art. 73°** establece: "Se presentará en forma de Proyecto o Resolución, ...la adopción de medidas relativas a la composición u organización interna del Concejo, ..."; y el **art. 159°**: "Los empleados del Concejo ingresarán mediante concurso de selección a prueba de suficiencia, cuyas bases reglamentará la Presidencia del Concejo".

Asimismo, el **Artículo 108° LOM**, declara: "Para los empleados municipales rige la garantía de estabilidad del artículo 70° de la Constitución Provincial 1957-1994. Los Municipios reglamentarán esta garantía y los deberes y responsabilidades de sus empleados y funcionarios y dictarán las bases y tribunales administrativos para regular el ingreso por concurso o prueba de suficiencia, los ascensos, remociones, traslados e incompatibilidades, las sanciones disciplinarias y la exoneración". **Artículo 108° bis LOM**: "Prohíbese designar empleados de planta permanente, realizar recategorizaciones y/o revaluaciones escalafonarias, tanto en la Intendencia y/o Concejo Municipal, dentro de los 365 días antes de finalizar el mandato constitucional, salvo las excepciones establecidas por este último, en la medida que hubiere determinado en el ejercicio anterior, vacancia o la creación del o los cargos previstos en las partidas presupuestarias correspondientes y se formule el respectivo concurso de oposición y antecedentes para ocuparlos. Será de nulidad absoluta toda designación de personal que contradiga esta norma. ". **Artículo 109°**: "Ningún ex-miembro del Concejo Municipal y ex-Intendente podrá ser nombrado en el municipio para desempeñar empleo rentado que haya sido creado o cuya retribución hubiere sido aumentada en forma especial durante el periodo de su mandato, hasta dos (2) años después de cesado en el mismo. No podrá tampoco participar en contrato alguno que resulte de una ordenanza sancionada durante su mandato. Esta prohibición prescribirá dos (2) años después de su cesación o renuncia."

Como fuente de ésta norma, el **Artículo 70°** de la Constitución de la Provincia del Chaco expresa: "Ningún empleado de la Provincia, con más de un año consecutivo de servicio, podrá ser separado de



su cargo mientras dure su buena conducta, sus aptitudes físicas y mentales, y su contracción eficiente para la función encomendada, a excepción de aquellos para cuyo nombramiento o cesantía se hubieren previsto normas especiales por esta Constitución o por las leyes respectivas. La ley reglamentará esta garantía, los deberes y responsabilidades del empleado o funcionario y determinará, las bases y tribunales administrativos para regular su ingreso, por concurso o prueba de suficiencia, los ascensos, remociones, traslados o incompatibilidades."

Que, resulta oportuno destacar aquí que el Intendente como jefe comunal, a cargo de Ejecutivo Municipal, es el encargado de la Administración municipal y por su parte, si bien el Concejo Deliberante tiene a su cargo la cuestión legislativa, también aplica la ley 179-A cuando se trate de funciones materialmente administrativa.

La **LOM Artículo 27°** dice, "El gobierno municipal será ejercido por un intendente con funciones ejecutivas y un consejo con funciones deliberantes, cuyo número de miembros se determinará de acuerdo a la categoría del municipio, de cuyo seno emanarán las resoluciones, ordenanzas y todo otro instrumento legal para regir los destinos de la comuna".

A su vez, la *función administrativa* es la que el Estado Municipal realiza bajo un orden jurídico, y que consiste en la ejecución de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales, que desde el criterio material busca la naturaleza y la esencia intrínseca de la función. (CASSAGNE Juan C. "Derecho Administrativo"- Séptima Edición Abeledo - Perrot. Pág. 81.)

El nombramiento y remoción de los empleados, la celebración de contratos, compra, suministro, procedimiento licitatorio, procedimiento disciplinario, información y sumario administrativo, son actos y funciones administrativas, que serán cumplidos o realizados por el Poder Ejecutivo Municipal como por el Concejo Municipal. En tanto estas funciones se concreticen a través de la emisión de actos administrativos de alcance individual que generen derecho subjetivos en favor de particulares, será aplicable el régimen de la lesividad para la anulación del acto en las mismas condiciones ya previstas ut supra.

**II) DEL PERSONAL** Habiendo establecido la normativa vigente, es preciso determinar lo siguiente:

**A) Contrato de Locación de Obra:** Lo primero que puede

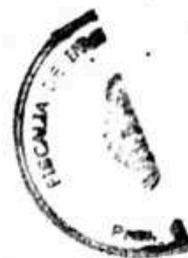
advertirse es el cambio de nombre del contrato y de sus partes. En lugar de "locación de obra" se lo denomina "contrato de obra", y en lugar de locatario y locador, se habla de "comitente" y "contratista". Según el **Código Civil y Comercial de la Nación, Artículo 1251º**: "Definición. Hay contrato de obra o de servicios cuando una persona, según el caso el contratista o el prestador de servicios, actuando independientemente, se obliga a favor de otra, llamada comitente, a realizar una obra material o intelectual o a proveer un servicio mediante una retribución."

El Contrato de Locación de Obra (hoy contratación directa) es temporario, generalmente por tres o seis meses, ( excepcionalmente por un año), siendo renovado cuando la superioridad lo considera necesario; *no le son aplicables las normas del Estatuto de Empleo Público Municipal*; se deja expresa reserva de la facultad del Estado de rescindir el mismo, sin causa alguna, el contratado no adquiere estabilidad ni implica relación de dependencia alguna; el Contratado de Obra debe estar inscripto como Proveedor del Estado (Régimen de Contrataciones- Dto. Ley 3566/77- Ley 1092 de Administración Financiera) lo que implica su regularidad en la ATP - Administración Tributaria Provincial - y en A.F.I.P. (monotributo etc); percibe una remuneración por su trabajo, que no guarda las características propias del Sueldo, al no reconocérsele pago en concepto de antigüedad, título, asignaciones familiares, S.A.C., ni se le retienen aportes previsionales; no cuenta con un Recibo de Sueldo sino que el Contratado debe presentar factura para el cobro, no posee obra social, aportes para su jubilación en el InSSSeP.-

**B) Contratos de Locación de Servicios:** se lo puede definir como un acuerdo de realización de obra o de servicio que el prestador del servicio se obliga o compromete a desarrollar a favor de otro, que será reconocido como comitente. Esta obligación implica una compensación monetaria del comitente por el servicio u obra prestada.

Este personal, a diferencia del anterior, con su contratación pasa a ocupar un lugar en el escalafón, y se lo asimila al personal de planta permanente en cuanto a percepción de sueldo, aportes jubilatorios, obra social, vacaciones, responsabilidad administrativa, aunque sin la misma garantía de estabilidad, por lo que el contrato es generalmente anual y puede o no ser renovado.

**C) Sobre el Personal Transitorio: (Art. 6º, Ord. 215-87):** "El personal transitorio comprende a los agentes con prestaciones determinadas y fechas ciertas de finalización de servicios, se divide a su vez en personal



contratado, jornalizados diarios. a) **Contratados:** Es aquel personal cuya relación laboral está regida por un contrato, de plazo cierto y determinado, no superior a un año, y que presta servicio en forma personal y directa...Estos agentes no gozan de estabilidad constitucional, pero superado el término de un año calendario se presumirá su incorporación a planta permanente por necesidad de la continuidad del servicio, siempre y cuando dure su buena conducta, sus aptitudes físicas y mentales y su contracción eficiente para la función encomendada, ...

b) **Jornalizados diarios:** Es aquel agente afectado exclusivamente a trabajos de Obras Públicas, servicios, explotaciones o tareas de carácter temporario, eventual o estacional, que no pueden ser realizados por el personal permanente y cuya remuneración depende exclusivamente de Partidas o Cuentas Especiales que administre el Municipio..."

Respecto de este **Punto II)**, la CSJN ha dicho en el caso "Gil c/ U.T.N." (Fallos: 312:245) que "frente a la existencia de un régimen jurídico específico que reglamenta los derechos de los dependientes de la Universidad Tecnológica Nacional, sean de carácter permanente o no, ... es inatendible la pretensión del actor de que su situación se excluya del régimen del derecho público...." Esta posición fue reiterada en las causas "Galiano" (Fallos: 312:1371) y "Leroux de Emede" (Fallos: 314:376), en el que puso de relieve que no sólo existía un régimen jurídico específico sino que el contrato se había fundado en aquél, ...y que quien ha ingresado en calidad de contratado no puede exigir el mismo trato que el empleado con estabilidad".-

**D) Ingreso a Planta Permanente:** es la designación efectuada por una autoridad competente para la ocupación en forma permanente de un cargo que pertenece a la planta permanente de una entidad; o sea con la garantía de la Estabilidad absoluta que consagra por el Art. 14 Bis CN.-

En el caso de marras, la **Ordenanza N° 215-87 "Estatuto de Estabilidad para el Personal Municipal de Fontana"**, clasifica al personal en a) permanentes y b) transitorios. **Personal Permanente: Art. 4º:** "Todos los nombramientos del personal comprendidos en el presente estatuto, invisten el carácter de permanente, salvo que expresamente se señale lo contrario en el acto de designación." **Art. 5º:** "Todo nombramiento de carácter permanente, origina la incorporación del agente a la carrera, la cual está dada por el progreso del mismo dentro de los niveles escalafonarios." **Art. 7º:** "El ingreso de los agentes de planta permanente se efectuará previo concurso abierto de

antecedentes y oposición, en el nivel inferior del agrupamiento escalafonario que corresponda. En caso que deba cubrirse cargos de nivel superior, se realizará previamente concurso interno de antecedentes y/u oposición para la promoción de los agentes que ya prestan servicios en la Administración Municipal. Sólo si éste concurso se declara desierto podrá llamarse a concurso abierto. El régimen de concurso será optativo para el ingreso o promoción del personal de servicio, maestranza y obrero, y para el cubrimiento de aquellos cargos que requieran personal profesional universitario y que no puedan ser desempeñados por agentes que ya presten servicios en el Municipio..." **Art. 8º:** " Para cubrir cargos vacantes de nivel inicial de cada categoría correspondiente a las distintas dependencias Municipales, se procederá a realizar un concurso abierto anual, constituyéndose en este caso la Junta de Admisión, Calificación y Disciplina, conforme a lo determinado en el presente". **Art. 9º:** "En todos los concursos actuará la Junta de Admisión, Calificación y Disciplina, de la que no se podrá prescindir en ningún caso".

**III) Que, la noción de bonificación** define la RAE como "el conceder a alguien, por algún concepto, un aumento, generalmente proporcional y reducido, en una suma que ha de cobrar, o en un descuento en la que ha de pagar".

**a) Bonificación por Mayor Dedicación:** Ordenanza N° 215-87 Art. 23º, "...Inc. 28) Jornada de Trabajo: ... e) En los casos en que el agente deba cumplir más horas de las establecidas en el punto a) del presente inciso, deberá abonársele las siguientes bonificaciones: ...2) Mayor Dedicación: Esta bonificación percibirán aquellos agentes que deban cumplir horario extraordinario en forma permanente, cuya prestación exceda la jornada semanal máxima de treinta (30) horas. En este caso se abonará un incremento de hasta un 40% (cuarenta por ciento) sobre el haber mensual normal del agente."

**b) Bonificación por Tareas Insalubres:** Ordenanza N° 215-87 Art. 23º, "...Inc. 29) El personal municipal tendrá derecho a los siguientes beneficios y bonificaciones: ...c) Trabajos Insalubres: El personal municipal comprendido en el presente estatuto tendrá derecho a la salubridad del lugar de trabajo, debiendo el Municipio extremar al máximo las medidas tendientes a extremar las mismas. En base a ésto el agente tendrá derecho a percibir una bonificación por riesgo de salud y/o trabajos insalubres consistente en un incremento del treinta por ciento (30%) como mínimo sobre el total de sus haberes o jornal, cuando preste servicios en lugares infecto-contagiosos y/o su salud se encuentre constantemente amenazada de contraer enfermedades.

...La determinación de las tareas insalubres o peligrosas estará a cargo de la Junta de Admisión, Calificación o Disciplina, pudiendo éste solicitar asesoramiento a los Organismos competentes."

**c) Bonificación por Riesgo de Vida: Ordenanza N° 215-87 Art. 23°.** "...Inc. 29) El personal municipal tendrá derecho a los siguientes beneficios y bonificaciones: ...d) Tendrá derecho a ésta bonificación el personal Municipal que cumpla funciones de chofer de vehículos o maquinarias pesadas y los agentes que desarrollen tareas de Policía Municipal o que estén afectados o desarrollen tareas de seguridad, por el tiempo de desempeño de tales servicios, estas tareas serán retribuidas con un treinta por ciento (30%) como mínimo sobre el total de sus haberes o jornal. El Municipio queda obligado a hacer extensivo, por vía reglamentaria, un beneficio similar para aquellos agentes, cualquiera sea su área administrativa y que en virtud de la prestación de servicios estén expuestos a riesgos que pongan en peligro su vida."

La Ley Orgánica Municipal y las Ordenanzas que en consecuencia se dicten, son normas supremas y están sujetas a la Constitución Nacional y a la Constitución de la provincia a la cual pertenece el municipio; teniendo en cuenta que si la ordenanza establece un exhaustivo régimen previsto para el ingreso del personal al ente municipal, tanto de contratados como de servicios o de planta permanente; debe tenerse presente el contexto general de la Ordenanza conjugado con la normativa provincial y nacional. (Perez, Mario Rubén y otros c/ Municipalidad de Santa Fe s/ Recurso Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción. Expte.: C.S.J. Nro. 455 Año 1990).

Teniendo en cuenta también que, dentro de las funciones del Concejo Deliberante está la Ley Presupuestaria y que el Presupuesto Municipal es una herramienta que permite conocer cuál es el esquema de los recursos que espera disponer el Municipio y las inversiones o gastos que proyecta realizar durante un año para posibilitar la ejecución de un plan de Gobierno. Es por lo tanto un instrumento de planificación anual, de racionalización y organización de la actividad financiera.

Que, desde el punto de vista político, es el principal mecanismo de control de la acción de gobierno que tiene el Concejo Deliberante; por lo que es un elemento esencial en el esquema de la división de poderes. Es un acto de previsión y de autorización de todos los ingresos y los gastos del Estado Municipal en un determinado período de tiempo.

Así también, siendo que, las normas analizadas disponen un régimen de transparencia en el accionar de las autoridades locales;

estableciendo además un resguardo para que no pueda ser lesionado el interés público ni un perjuicio económico al Municipio, garantizando de ésta forma a la comunidad el desarrollo normal del funcionamiento del mismo, al disponer requisitos específicos en cuanto a las contrataciones, nombramientos, y designaciones de empleados en planta permanente ( Municipalidad de Paraná c/ Shmit Fernando Miguel s/Acción de lesividad. CCA. 05/12/19).

Que en virtud de lo hasta aquí expuesto en cuanto a los Puntos II) y III) resulta dable destacar que, si bien la LOM, establece como atribuciones del Intendente en su art. 76º, inc. "...s) Nombrar y remover a los funcionarios del órgano ejecutivo y empleados municipales respetando la carrera administrativa;...", la cual puede determinarse como una facultad discrecional otorgada por el ordenamiento jurídico al Intendente, la misma nunca puede significar una arbitrariedad, ni una intromisión en la esfera de competencia del poder legislativo ni judicial, sino por el contrario debe hallar su fundamento en la normativa vigente y enmarcarse dentro de la misma, ésta regla fue claramente enunciada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, "...este Tribunal ha reconocido que el control judicial de los actos denominados tradicionalmente discrecionales o de pura administración encuentra su ámbito de actuación, por un lado, en los elementos reglados de la decisión -entre los que cabe encuadrar, esencialmente, a la competencia, la forma, la causa y la finalidad del acto (Fallos: 315:1361)- y por otro, en el examen de su razonabilidad." (CSJN, Solá, Roberto y otros c/ Estado Nacional - Poder Ejecutivo s/ empleo público". 25/11/97).

Que, se interpreta, que el legislador tuvo en cuenta al estatuir la normativa vigente, que el Intendente posee un margen dentro del cual puede ejecutar sus facultades discrecionales, por lo cual impone razonablemente limitaciones, en la debida función valorativa respecto de las circunstancias del caso, como ser: la existencia de la vacante a cubrir, condiciones de aptitud del aspirante, marco económico, sistema de selección del personal a través de un concurso. (Keaodeelert, Petchsamorn Phommachan de c/Municipalidad de Coronda s/ Recurso Contencioso Administrativo de plena Jurisdicción .Expte. CSJ N° 193 Año 95- 29/12/2004).

Que, por otra parte es oportuno destacar que la CSJN dijo: "...si se atribuyera estabilidad a quien no ha sido incorporado con los requisitos y medios de selección previstos para el ingreso a la carrera administrativa, no sólo se estaría trastocando el régimen previsto ..., sino que también se estaría alterando el monto autorizado por el legislador, en forma diferenciada, para financiar gastos correspondientes a personal contratado y personal



permanente" (Ramos, José Luis c/Estado nacional (Min. de Defensa -ARA) s/Indemnización por despido", CSJN, 06/04/2010), por lo que corresponde respetar el régimen jurídico como también el presupuesto de la comuna, estando en juego el erario público y la hacienda municipal.

IV) Que, sin perjuicio de los considerandos precedentes, se recuerda que esta FIA es el órgano de aplicación de la Ley N° 1341-A de Ética y Transparencia Pública, la cual en su art. 1° prevee que "es obligación de los funcionarios públicos cumplir y hacer cumplir la Constitución Nacional, Provincial y demás leyes, pudiendo al efecto esta FIA emitir opinión de carácter consultivo, teniéndose en cuenta las atribuciones propias de la Intendencia y el Concejo Municipal".

Que ésta FIA, en su marco de competencia por Ley 616-A y demás facultades conferidas por Ley 1341-A, no tiene función jurisdiccional (judicial) por lo que no puede proceder sobre la revisión, revocación o anulación de los actos administrativos, contratos y demás actuaciones en el ámbito municipal, correspondiéndole al Municipio sea por el Ejecutivo y/o Concejo Deliberante resolver, en definitiva en razón de su autonomía constitucional y legal. En concordancia se recuerda que el Art. 5° de la Constitución Provincial, prohíbe a todo órgano atribuirse mayores competencias que las otorgadas por Ley como así también delegar las propias bajo apercibimiento de nulidad.

Que, por Ley N° 179-A de Procedimiento Administrativo, la administración puede revocar sus propios actos antes de su notificación, caso contrario deberá instar la acción judicial previa declaración de lesividad (art. 124/129); no obstante aquellos actos administrativos que sufran algún vicio menor o leve -nulidad relativa- pueden ser saneados, a lo cual deberá estarse por la legalidad u oportunidad.

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

**IV) En conclusión**

**A) Nombramiento en la Planta Permanente.**

**1. Los nombramientos de empleados realizados por el Ejecutivo Municipal deben encuadrar en lo establecido por la normativa vigente al respecto, y que aquellas funciones correspondientes a la**

competencia del Concejo Deliberante deben ser respetadas y ceñirse a la misma (Constitución Provincial, Artículo 205; Ley 854- P Art. 47, Art. 61; Ordenanza N° 133/84, Art. 73 y Art. 159).

**2.- Ingresos a Planta Permanente:** los agentes que ingresen al Municipio para desenvolverse en tareas en forma permanente en el nivel correspondiente, deben primeramente cumplimentar los requisitos de idoneidad establecidos en la normativa vigente, y además presentarse en el concurso de antecedentes y oposición establecido para acceder a dicho puesto (LOM, Art. 108°; Ordenanza N° 215-87, Art. 4°, 5°, 7°, 8° y 9°).

\* En su caso, las designaciones de Planta Permanente que se realizaron con anterioridad al cumplimiento del año de la finalización de la gestión (antes del mes de diciembre de 2022) son nombramientos que deben quedar firmes.

\* Aquellos nombrados durante el año 2023 en adelante podrán ser revisados; excepto que su designación obedezca a concurso previo, con fecha anterior a diciembre del 2022, con lo cual quedarían firmes; caso contrario "los pases a planta" permanentes producidos en el año 2023 serían pasibles de nulidad absoluta (art. 108° bis LOM), debiendo la Municipalidad resolver en definitiva, ya sea, reestableciendo la legalidad (principio de juridicidad - "Kek" - fallo 338:212 CSJN) o en su caso revocando los mismos, de acuerdo a sus atribuciones y autonomía institucional, política, administrativa, económica y financiera (art. 123° CN), atendiendo a los considerandos precedentes. En su caso deberá determinarse la viabilidad de la revocación o anulación en sede administrativa o si corresponde ir por la vía judicial previa declaratoria de lesividad.

A tal efecto, la Municipalidad podrá evaluar la viabilidad del proceso adecuado y reglamentación correspondiente, para confirmar o regularizar los "pases a planta permanente" en los casos precitados, ya que la estabilidad en el empleo público constituye también un requisito para garantizar la eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios públicos.

#### **B) Respecto de:**

1.- **Contrato de Locación de Obra:** que en principio, al tener fecha cierta de finalización, debe cumplirse la misma. Una vez fenecido el contrato, puede ser reconsiderado (según el encuadre legal) la situación



de cada agente verificando la existencia de la necesidad de renovación o no del contrato en las mismas condiciones (Ordenanza N° 215-87, Art. 6°) sin que ello implique estabilidad.

2.- Contrato de Locación de Servicios: al igual que en el ítem anterior, éste convenio posee fecha cierta de finalización, por lo que también se debe revisar o reever la continuidad o renovación del contrato, sin perjuicio de la verificación del contrato de locación *de obra* como antecedentes o de fecha anterior al de Servicio, y con ello reever la posterior contratación de servicios como así también las futuras fecha de finalización de los mismos (Ordenanza N° 215-87, Art. 6°).

### C) Bonificaciones

1.- Bonificación por Mayor Dedicación, por Tareas Insalubres y Riesgo de Vida: con respecto al aumento de la suma, corresponde tener en cuenta lo establecido por la norma local, Ordenanza N° 215-87 Art. 23°, "...Inc. 28), 2) Mayor Dedicación; y el "...Inc. 29).

\* En tal sentido, como primer elemento, se debe tener en cuenta que la Bonificaciones de Mayor Dedicación obedece a una base de carácter Discrecional ya que la administración debe previamente analizar la necesidad de contar con el personal más horas de las establecidas por ley para el horario normal (o sea mayor dedicación), por lo que será la Municipalidad quién dentro de las necesidades del servicio Art. 23°, inc. 28 sub inc. a) Ord. 215-87) y del presupuesto, otorgará la misma, con su posterior liquidación y abonará de manera regular y obligatoria, ya que cumplido el servicio corresponde su pago.

Dejar sin efecto la bonificación de la Mayor Dedicación amerita necesariamente reestablecer las cuestiones referidas a las necesidades del servicio en cada uno de los casos en particular.

\* Tratándose de Tareas Insalubres (Art. 23°, inc. 29, subinc. c) debe necesariamente establecerse legalmente los casos, tareas, funciones y lugares insalubres, peligrosos o infecto-contagioso, con el procedimiento legal para la determinación por la Junta de Admisión, Calificación y Disciplina, de acuerdo a la norma citada.

De establecerse la "insalubridad" corresponde el reconocimiento, liquidación y pago de dicha Bonificación.

Analizada la Resolución N° 2298/2020 por ejemplo, y sus similares, esta FIA entiende que el Municipio debe determinar la Insalubridad de la tarea, función y/o lugar y así cumplir con la Ord. 215-87, por lo que en su atribuciones legales, resulta aconsejable reevaluar la vigencia o no de los instrumentos legales respectivos.

\* Respecto del Riesgo de Vida (Art. 23°, inc. 29, subinc. d) la norma establece expresamente a cuáles agentes se le debe abonar tal concepto, disponiendo además que el Municipio "debe reglamentar" a qué otros agentes de distintas áreas administrativas deberá hacerse extensivo el beneficio.

Las bonificaciones que ya fueron abonadas, quedan firmes, lo que no obsta que el Municipio pueda revisar la viabilidad de la bonificación y la validez en los nuevos instrumentos, dentro de la Ordenanza citada.

#### D) Incompatibilidad

1. Nombramientos en incompatibilidad como fue expuesto ut supra, en lo observado en el régimen jurídico, se deriva que de existir casos que resultan incompatibles según las funciones de los agentes o por acumulación de cargos, deberán sustanciarse los sumarios administrativos pertinentes en el marco de la Ley 1128-A, y art. 21° y 22°. Ord. 215-87.

#### E) De las Ordenanzas y Resoluciones

Respecto de las Ordenanzas N° 2296/23 y N°2298/23 y en consecuencia las Resoluciones del Intendente N° 3792/23 y N° 3794/23 dichos instrumentos se encuentran vigentes gozando de estabilidad y siendo legalmente aplicables. No obstante ello se aclara que las Ordenanzas pueden ser revocadas o anuladas por el Concejo Municipal mediante el dictado de otras ordenanzas.

Respecto de las designaciones en los cargos vacantes, debe respetarse lo establecido por la normativa municipal y todo lo expuesto precedentemente, pudiéndose mantener la vigencia de dichos instrumentos y/o en su caso adecuarse al régimen de concurso establecido por las Ordenanzas N° 133/84 y N° 215-87.-

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

**EL FISCAL GENERAL  
DE INVESTIGACIONES ADMINISTRATIVAS**

**RESUELVE:**

**I.- DAR POR CONCLUIDA**, la intervención de esta Fiscalía de Investigaciones Administrativas en el marco de la Ley 616-A.- , y la **opinión** emitida en los considerandos, con el debido respeto de la autonomía municipal (LOM 854-P, Constitución Provincial y Nacional).

**II.- HACER SABER** al Concejo Municipal y al Intendente de la Municipalidad de Fontana que en cumplimiento de sus competencias y atribuciones propias constitucionales y legales deberán proceder a la regularización de la Gestión General Municipal respecto de los actos administrativos, ordenanzas, designación y contratación de personal y bonificación, todo de acuerdo a lo expuesto en los considerandos.

**III.- REMITIR** copia de la presente a los Concejales del Espacio "Juntos por el Cambio" a sus efectos.

**IV.- LIBRAR** los recaudos pertinentes por lo medios autorizados por ley.-

**V.- ARCHIVAR** estos actuados, tomando debida razón por Mesa de Entradas y Salidas.

**RESOLUCION N° 2807/24**



  
Dr. GUSTAVO SANTIAGO LEGUIZAMON  
Fiscal General  
Fiscalía de Investigaciones Administrativas