



PROVINCIA DEL CHACO
FISCALIA DE INVESTIGACIONES ADMINISTRATIVAS

Resistencia, 28 de mayo del 2026.-

VISTO

Para Resolver en los autos caratulados:
"APPENDINO GERMAN ALEJANDRO - VICEPRESIDENTE DEL CONCEJO
DELIBERANTE DE HERMOSO CAMPO S/DENUNCIA INFRACCION A LA
LEY DE ETICA PUBLICA REF: DESIGNACION DEL PRESIDENTE DEL
CONCEJO - MUNICIPALIDAD DE HERMOSO CAMPO" Expte. N° 4514/26;

Y CONSIDERANDO:

Que, a fs. 1/41 presenta denuncia el Sr. Germán Alejandro Appendino, D.N.I. N° 26.729.004, en carácter de Vicepresidente 1° del Concejo Deliberante del Municipio de Hermoso Campo, con el patrocinio letrado del Abogado Pablo Nuñez M.P. N° 5574, y solicita se impugne la Resolución N° 17/25 del Concejo Municipal de Hermoso Campo y que se investigue la legalidad y responsabilidad administrativa del Honorable Concejo Municipal.

Narra que "con fecha 26 de diciembre de 2025, el Honorable Concejo Deliberante de Hermoso Campo celebró sesión extraordinaria, en la cual se trató el pedido de licencia del actual presidente del Concejo Erna Mariela Alarcon D.N.I. N° 24.287.154". Que en dicha sesión, y mediante Resolución N° 17/25 " se dispuso designar como presidente del Concejo Deliberante al concejal ROBERT JOSE CAMPOS D.N.I. N° 36.582.862 quien no detenta el cargo de Primer Vicepresidente del cuerpo. Dicha decisión se adoptó incumpliendo las normas vigentes que regulan la línea de reemplazo y el orden de prelación para el ejercicio de la Presidencia del Concejo."

Continúa relatando que "conforme surge de la normativa aplicable -en particular la Constitución provincial (art. 188), y el Reglamento Interno del Concejo Deliberante (art. 23 y 24 inc. V), la Presidencia del Concejo debe ser ejercida por el Primer Vicepresidente, siguiendo el orden de prelación expresamente establecido ..."

Refiere que "...la decisión adoptada resulta ilegítima, configurando un apartamiento del marco legal que rige el funcionamiento del órgano deliberativo, con posible afectación a la validez de

los actos posteriores dictados por autoridades indebidamente designadas."

Adjunta a la presente la siguiente documental: copia del Acta de designación de autoridades del Concejo Municipal de Hermoso Campo; copia del Acta de sesión de fecha 26/12/2026; copia de la Resolución del Concejo de Hermoso Campo N° 17/25; Copia del Reglamento Interno del Concejo Deliberante.

Que, a fs. 42 (vta.) toma intervención ésta FIA, corresponde dejar determinado que la misma actúa en el marco de la Ley 616-A, y como órgano de aplicación de la Ley 1341-A de Etica y Transparencia Pública pudiendo emitir la presente a fin de dar respuesta a lo solicitado, por lo que corresponde establecer lo referente a la naturaleza de los Municipios de la Provincia del Chaco.

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. 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, N° 854-P 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 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.

Es así, que 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. Es el órgano por excelencia de la democracia, ya que en él están representadas las fuerzas políticas que la ciudadanía ha votado y por ello, es en el Concejo donde se expresan las diversas concepciones sobre las funciones del Estado y las políticas que cada cual promueve para la ciudad.

Las facultades legislativas de los Concejos tienen su origen en la misma Constitución Nacional, del juego armónico de los art. 5° y 123°, al reconocerse el carácter autónomo de los municipios. Existiendo por ello mismo una esfera de competencia local propia.

Es, entonces, que el Municipio goza de dicha autonomía, y como expresa la doctrina, "...el ente autónomo (auto-nomo) no es sólo el que se autonorma sino el que, teniendo una especial capacidad política para obrar, está en condiciones de autonormarse y de hacerse cargo de las consecuencias que de ello se derivan". (Horacio Rosatti, Tratado de Derecho Municipal, Tomo I, 5ª edición Actualizada, Rubinzal-Culzoni, 2020).

En éste sentido la **Constitución de la Provincia del Chaco** en su **Artículo 205°** expresa: "Son atribuciones y deberes del concejo municipal: ...2) **Dictar su propio reglamento**"; con ello permite a los Municipios su autoorganización y asunción de sus potestades y competencias a través del dictado de un instrumento eficaz como fuente de autonomía local. Por ello la **Ley N° 854-P**, en su **Artículo 61°** establece: "Son atribuciones y deberes del Concejo Municipal: ...u) **Dictar su reglamento interno,...**"

Que, debe entenderse que cuando la Constitución Provincial autoriza a los Concejos Deliberantes municipales a dictar su reglamento interno, está colocando a estas normas municipales como fuente de la autonomía local y le otorga una particular resistencia frente a las leyes nacionales y provinciales.

Cabe aclarar que el Principio de Jerarquía

Normativa que ordena las normas de un sistema legal de forma piramidal, donde las leyes superiores prevalecen sobre las inferiores; garantizando que las normas de rango inferior no puedan contradecir, modificar ni anular a las de rango superior, situando a la Constitución en la cúspide.

Teniendo en cuenta la Autonomía de los Municipios (Art. 5º y 123º CN), la pirámide jurídica se invierte, debiendo ser de aplicación en el orden de prelación las Ordenanzas y Reglamentos emanados del Concejo Deliberante local, siempre que no esté en evidente contradicción con la Ley Fundamental y las leyes que le preceden. Tal es lo establecido por el "Principio de especialidad normativa", entendiendo por éstas las contradicciones normativas que se producen cuando, ante unas mismas condiciones fácticas, se imputan consecuencias jurídicas que no pueden observarse simultáneamente (L. Prieto Sanchís. Observaciones sobre las antinomias y el criterio de ponderación, «Cuadernos de Derecho Público», núm. 11, año 2000).

II) FUNCIÓN Y ORGANIZACIÓN INTERNA DEL HONORABLE CONCEJO DELIBERANTE

La doctrina ha desarrollado considerablemente cuál es la función del Concejo Deliberante, a fin de dar claridad a situaciones que en la práctica resultan de manera confusa e imprecisa, es así que determinan que se trata de un Órgano Deliberante local que desarrolla una heterogeneidad de actividades, "... la deliberación, la adopción de resoluciones colectivas sobre asuntos de gobierno o de administración, a pluralidad de votos y después de discusión pública, por una asamblea formando cuerpo, constituida en autoridad pública" (Zarza Mensaque, Alberto, "El Congreso de la Argentina finisecular, Universidad nacional de Córdoba, Córdoba, 1986).

Rosatti a su vez menciona una función "autoorganizativa" del Concejo Municipal que comprende "subfunciones" cuales, a su criterio las posee dentro del marco de su autonomía garantizando su independencia "... - Actividad reglamentaria: destinada a regular el funcionamiento interno del órgano para su mejor desempeño. - 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. - Actividad financiera interna: fijación del propio presupuesto y control de su gestión." Se encuentra representado por "la autoridad máxima del Concejo es su Presidente ... cumple funciones de "dirección" del proceso legislativo y -eventualmente- de "decisión" mediante voto en caso de empate.

(Horacio Rosatti, Tratado de Derecho Municipal, Tomo I, 5ª edición Actualizada, Rubinzal-Culzoni, 2020).

Dentro de las facultades que tiene el Concejo Deliberante se encuentra la "Autocefalia", es decir la capacidad competente que tiene el mismo órgano de elegir sus propias autoridades. "Autocefalia del griego autos (uno mismo) y kephalé (cabeza), importa capacidad de elegir las propias autoridades, aquellas que han de dar vida a los órganos políticos encargados de la conducción de asuntos locales". (Horacio Rosatti, Tratado de Derecho Municipal, Tomo I, 5ª edición Actualizada, Rubinzal-Culzoni, 2020).

Dentro de las facultades que competen al HCD, establece el artículo 205, inc. 2) "Dictar su propio Reglamento" (Constitución Provincia del Chaco), LOM artículo 61, inc. u) "Dictar su reglamento interno, el que no podrá ser modificado sobre tablas, ni en la misma o siguiente sesión en que se proyectó su modificación, ni sin despacho de comisión y, se requerirá los dos tercios de votos afirmativos de los miembros presentes, en todos los casos." Es así, que la tanto la Constitución Provincial como la LOM facultan al Cuerpo a dictar su propia reglamentación en base a la cual y de acuerdo al marco que brinda la propia ley, éste ha de funcionar.

En el caso de autos, el Honorable Concejo Deliberante de Hermoso Campo posee su propio Reglamento.

III) DE LAS SESIONES DEL CONCEJO DELIBERANTE

Para la doctrina existen diversos tipos de sesiones del Concejo Deliberante: 1) Preparatorias, 2) Ordinarias, 3) de Prórroga, 4) Extraordinarias, 5) Especiales.

En la LOM, art. 41º, Sesión Preparatoria: "El Concejo Municipal se reunirá en sesión preparatoria dentro de los diez (10) días anteriores a la finalización del mandato de los concejales salientes, oportunidad en se designarán sus autoridades, de conformidad con lo que establece el art. 188 de la Constitución Provincial 1957-1994". **Art. 188 Const. del Chaco**: "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. Cuando los concejales provinieran sólo de dos listas, la vicepresidencia segunda corresponderá al ciudadano electo en segundo término de la lista ganadora. El presidente representará al concejo, dirigirá las sesiones, reemplazará al intendente en caso de ausencia y ejecutará los demás actos determinados por

ley o carta orgánica. El presidente y los vicepresidentes podrán ser removidos de sus cargos por el voto de los dos tercios de los miembros del cuerpo".

El Reglamento Interno del HCD de Hormoso Campo (Resolución N° 22/19) establece: 1)- "Los concejales electos, una vez designados en los cargos a ocupar según lo establecido en los Artículos 188 y 194 de la Constitución de la Provincia del Chaco (1957-1994), se incorporarán al Cuerpo de Concejales en una Sesión Preparatoria (Artículo 41° de la Ley N° 854-P ex 4233 Orgánica Municipal y la Ordenanza del Concejo Municipal N° 255/99 ..."

Que, se desprende del texto, que el apartado 1) del Reglamento Interno del HCD hace referencia a la composición del Concejo Deliberante, tomando en cuenta como antecedentes la LOM y Constitución Provincial. Debe interpretarse que el espíritu del legislador de la Carta Magna ha querido dejar reflejado en la norma la soberanía popular, y por éso se establece un orden de prelación de acuerdo a la "cantidad de votos obtenidos".

Que, el STJ Chaco en "ALMIRON JUAN CARLOS S/ ACCIÓN DE AMPARO", Expediente N° 9981/2022-1-C; tiene dicho que "En esencia, el voto es un derecho fundamental de los ciudadanos, a quienes se les reconoce la capacidad de constituirse en cuerpo electoral y elegir a sus representantes, pero cuando se refiere a estos últimos, el voto es uno de los derechos que integra su facultad con carácter esencial, aunque no es autónomo sino que debe estar vinculado a la función desempeñada en el parlamento. Es entonces, un mecanismo al servicio de la representación y su reconocimiento como derecho es instrumental al ejercicio de la participación política de los ciudadanos a través de sus representantes (confr. Enriqueta Expósito, "Decidir por Mayoría", Ed. Marcial Pons, Madrid, año 2016, pág 79).

Que, la doctrina refiriéndose al municipio dice: "...es imposible considerarlo como pura administración, sin esencia política. Para nosotros, la politicidad del municipio es constitutiva de su realidad, cualquiera sea el tipo de organización positiva que se le atribuya, porque aun reducido fácticamente a lo administrativo, el ingrediente político queda implícito en la efectividad del 'gobierno comunal'. (Bidart Campos, Germán. Derecho constitucional, t.1, Bs. As., Ediar, 1963).

Ahora bien, "...en el sistema argentino - siguiendo el modelo del Congreso federal - el Concejo vertebró una representación política-partidaria ...y pluralista (las reglamentaciones sobre sistema electoral prevén la representación de las minorías)." (Horacio Rosatti. Tratado de Derecho Municipal. Tomo II. 5° ed. revisada. Santa Fe, Rubinzal-Culzoni).

Que, ante la cuestión en análisis, es dable

destacar la siguiente jurisprudencia que al efecto cito como antecedente válido, en cuales se tiene importante consideración a la supremacía de la voluntad popular: "El presidente del Concejo Deliberante -cf. el art. 18 de las normas complementarias de la Constitución Provincial- no es elegido por el Concejo, sino que deviene de la voluntad popular expresada en la lista más votada en las elecciones de 1997 -convocadas para renovación parcial de concejales-. Esta imperativa asignación constitucional, a diferencia de las restantes autoridades municipales -vgr. vicepresidencias- no es facultativa, sino derivada de la voluntad popular." (Porrino, Angel y otros s/ Mandamus. Sentencia 17 de Noviembre de 1998. Superior Tribunal de Justicia. Viedma, Río Negro. Sala de Causas Originarias. Magistrados: Balladini-Echarren-Leivald SAIJ: FA98054091).

Con respecto a la cuestión fáctica motivo de la presente Resolución hay que tener en claro que:

1) Existe un orden de prelación basada en la representación política-partidaria que establecen las normativas (Constitución Provincial, LOM, Reglamento Interno HCD de Hmoso Campo), que las cuales determinan que serán constituidas en la "sesión preparatoria", respetando la soberanía popular.

2) Sobre las "Licencias de los Concejales", el Reglamento Interno HCD , **apartado 4)** establece: "Las licencias se concederán siempre por tiempo determinado ... En caso de superar los 15 días se convocará al Concejel que continúa en la lista del acta de proclamación del Tribunal Electoral conforme a la paridad de género (2923 Q - 834Q), en reemplazo del mismo por el tiempo en que éste se encuentre ausente con uso de licencia". En el **apartado 6)** expresa: "Durante la sesión, ningún Concejel podrá ausentarse sin previo consentimiento del Presidente ... Si la ausencia fuera del Presidente, deberá solicitar permiso al Cuerpo, delegando las funciones al Vicepresidente 1º o al subrogante de acuerdo al Artículo 24º de este Reglamento Interno."

Que, los apartados citados ut supra se encuentran comprendidos dentro de lo establecido para "sesiones ordinarias"; las que según el ap. 17) del Reglamento Interno HCD se celebran dentro del "periodo que va del 1 de Marzo hasta el 15 de Diciembre de cada año ..."; que nada al respecto se aclara en los apartados 18) de "sesiones extraordinarias" y 19) "sesiones especiales".

Que, en autos consta a fs. 52/57 el Acta del Concejo Municipal N° 990/25, de fecha 26 de diciembre de 2025, de Sesión Extraordinaria, para tratar la **ausencia** de la Presidenta del Concejo por cuestiones familiares, por tiempo prolongado, delegando sus funciones: 1) por

el tiempo de receso legislativo al Vice Presidente 2º Robert Campos, y 2) luego antes de la fecha del comienzo de sesiones al Vice Presidente 1º (solicitando su licencia). En la citada Acta, la Presidenta del Concejo menciona que "... la ley no establece que sucede durante el receso legislativo ... que no se puede hacer licencia sobre receso ya que no se está trabajando y no se puede realizar documentaciones ... alude en la acofalia temporaria y este es por más tiempo, pero en lo que es el receso legislativo que la ley no establece en ése tiempo la sucesión es obligatoria". La Sra. Presidenta del Concejo a su turno manifestó que "... yo propongo a el (refiriéndose al vicepresidente segundo) que quedaría a cargo ... por que representa el bloque que obtuvo la mayoría de votos, y como es una época que no va a ver sesiones y por el tiempo ausencia que es superior".

El "receso" en los cuerpos colegiados significa una pausa en sus actividades temporarias, donde todos sus integrantes mantienen sus cargos; y que ante una situación de carácter urgente son llamados los mismos a una asamblea para tratar un tema específico, tal es la denominada "sesión extraordinaria". La doctrina determina que las licencias son interrupciones legales de la prestación de servicios que permiten al trabajador ausentarse justificadamente de su puesto de trabajo.

En el texto expreso del Reglamento Interno HCD, existe un "vacío legal", que como bien se manifiesta en el Acta N° 990/25, no se encuentra reglamentado ante una circunstancia como la descrita en los hechos ut supra.

Que, así también el STJCh, en los autos precitados, dijo que "Así, ante ocasiones en las que la ley omite la regulación concreta de determinada situación por lo que no se encuentra respuesta legal concreta, quienes aplican la ley deben sustituir la ausencia mediante alguna técnica especialmente preparada para obtener una solución eficaz."

Que, si bien, es facultad de la Presidencia adoptar las medidas funcionales y organizativas necesarias para asegurar el correcto funcionamiento administrativo del Concejo durante el período de receso establecido, se deben tomar las medidas necesarias y correspondientes en concordancia y coherencia con las normas fundamentales preestablecidas y los principios jurídicos que rigen las mismas "... la unidad normativa de un Estado nacional no debe entenderse como "uniformidad" sino como "coherencia" y la existencia de una estratificación de diversas instancias político-gubernamentales de base territorial en su interior (provincias, municipios, eventualmente (regiones) debe expresarse a través de sistemas normativos que convivan sin contradecirse". (Horacio Rosatti, Tratado de Derecho Municipal, Tomo I,

5ª edición Actualizada, Rubienzal-Culzoni, 2020).

La doctrina entiende que "cada órgano o ente brinda una razón o motivación para la toma de esas decisiones, ya sea que se trate de un órgano administrativo, judicial o legislativo. Son estos órganos los que tienen la legitimidad para resolver en sus respectivos ámbitos de competencia, y dentro o frente a ellos se colocan los sujetos legitimados que se encuentran en condiciones de requerir estos juicios, decisiones, o valoraciones" (Mirta G. Sotelo de Andreau - Reflexiones sobre el Principio de Razonabilidad - ISSN 3008-718X).

A su vez, las Constituciones Nacional y Provincial, establecen condiciones para que el órgano legislativo municipal pueda decidir sobre la elección y/o destitución de los funcionarios locales, siempre y cuando estos aspectos no contravengan la normativa de jerarquía superior. (STJCh en "Almiron...").

Que el Art. 28 de la Constitución Nacional si bien no menciona en forma expresa el principio de razonabilidad, si contiene una prohibición dirigida al Poder Público. "Los principios, garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos, no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio".

Por lo que Haro entiende que "lo razonable es lo justo y equitativo, lo conforme a la Constitución, según las condiciones de personas, tiempo, modo y lugar, y en función de todos los valores que en un orden jerárquico integran el plexo axiológico del orden jurídico (libertad, igualdad, solidaridad, paz, seguridad, orden, bienestar, etc.)". (Haro, Ricardo, La Razonabilidad y las funciones de control, Ius EET Praxis, 2001).

La importancia es el fin último de evitar el dictado de actos arbitrarios e irracionales que atenten contra el plexo axiológico que da sustento a los principios que conforman el Estado de Derecho, considerando una razón que debe ser objetiva, desprendida de las pasiones, gustos personales o desviaciones a fin de garantizar una construcción jurídica más justa y segura, acomodada al hombre común, al ciudadano integrante de la sociedad; "...la razonabilidad y lo racional no son características propias de ciertas elites intelectuales, sino que se trata de cualidades relevantes del hombre común" (Friedrich, C.J., La Filosofía del Derecho, Fondo de Cultura Económica, México, 1964).

Cabe hacer mención, que la autoridad y los actos emanados de ella, poseen legitimidad " ... basada en la legalidad, en la creencia de la validez de preceptos legales y en la competencia objetiva fundada sobre normas racionalmente creadas, es decir, en la orientación hacia

la obediencia a las obligaciones legalmente establecidas; una dominación como la que ejercen el moderno servidor público y todos aquellos titulares del poder que se asemejan a él. (Weber, Max - Economía y Sociedad - Fondo de cultura económica).

Que, al efecto esta FIA tiene dicho que si bien debe entenderse "que es el propio Concejo como órgano independiente ... que se encuentra capacitado y autorizado para decidir ... pudiendo el Presidente del Concejo ... proponer al próximo Presidente del Concejo interino a votación de los mismos concejales por simple mayoría, sin perjuicio del respeto por la mayoría - y minorías- de acuerdo con la Constitución local ... " ("CORONEL DU GRATY DE - HAVELA RODRIGO- CONCEJAL S/PRESENTACIÓN REF: DESIGNACIÓN DE AUTORIDADES DEL CONCEJO MUNICIPAL - LICENCIA DEL INTENDENTE", Expte. Nro. 3974/21; Dict. N° 080/21).

Esto es lo que la doctrina denomina "poderes implícitos", que si bien son "potestades que, no estando establecidas expresamente por la Constitución, constituyen una derivación natural de las concedidas y resultan necesarias o convenientes para ponerlas en práctica...la existencia de poderes implícitos supone reconocer ciertas atribuciones que son imprescindibles para el ejercicio de las expresamente concedidas, que puedan considerarse adecuadas y compatibles con el diseño original, pero que no son sustantivas ni independientes de las facultades expresamente concedidas, sino auxiliares y subordinadas."(Horacio Rosatti, Tratado de Derecho Municipal, Tomo I, 5ª edición Actualizada, Rubinzal-Culzoni, 2020).

Ahora bien, por un lado, al decir de Linares, el axioma ontológico de la libertad, según el cual todo lo que no está prohibido está permitido; siempre y cuando no se obstruyera el cumplimiento de la finalidad, sentido y el alcance de la función que tiene en mira el interés público. (Ver Linares, Juan Francisco, Competencias administrativas y prohibiciones implícitas, en Revista Argentina de Derecho Administrativo, N° 2, p. 15).

Que, no obstante el considerando precedente, el Principio de Legalidad establecido por el Art. 19 de la CN, el cual se amplía con el Principio de Juridicidad, y por la Teoría de la Vinculación Positiva, con lo cual toda la actividad que desarrollan los poderes públicos está sometida al ordenamiento jurídico en su conjunto. Como consecuencia de él, *los mandatos y órdenes en el Estado moderno, no responden ya más a la voluntad omnimoda del gobernante, sino a la normatividad previamente formulada, producto de la existencia de una autolimitación del poder de quien resulta a su vez creador de las normas de conducta. La existencia del Estado de derecho conlleva el condicionamiento normativo para todos los órganos estatales.*

producto de un régimen donde el derecho preexiste a la actuación del Estado y la actividad de éste se subordina al ordenamiento jurídico (Fallos 312:1686). El Estado en su administración, no actúa libremente como un particular, sino siempre vinculado por el ordenamiento jurídico. Como explica Sesin, "la autonomía de la voluntad que caracteriza al derecho privado con el límite de lo que está prohibido por la ley, en general no rige en el derecho administrativo, por cuanto los órganos públicos deben ejercer la atribución-deber que expresa o razonablemente implícita le confiere el orden jurídico. (SESIN, Domingo J., "Administración Pública. Actividad reglada. Discrecional y técnica", Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2022, 3ª ed., p. 61.)

Por otra parte "Si el Concejo Deliberante por la mayoría de sus miembros prorroga sus Sesiones Ordinarias y concluidas éstas, de inmediato debe reunirse para convocar a las Sesiones Preparatorias para elegir autoridades, se trata de facultades privativas del órgano deliberativo, razón por la cual no corresponde al Poder judicial meditar sobre la forma en que se han ejercido dichas atribuciones, si las mismas lo fueron dentro del marco legal, y al no conculcarse norma alguna los mecanismos para la elección de las autoridades quedan dentro del procedimiento político parlamentario, tratándose de atribuciones propias del Concejo Deliberante vinculadas a la organización interna del Cuerpo." (Cáceres, Estela del C.; Guanuco, Ricardo B. y Medina, Marcos c/ Concejo Deliberante de Humahuaca s/ Acción de Amparo -L.A. N1 44, Fº 5/7, Nº 3 - Superior Tribunal de Justicia. San Salvador de Jujuy).

Es decir, que debe tenerse en cuenta y dimensionar las consecuencias jurídicas que puede provocar el sometimiento a normativas emanadas de la autoridad competente. Es primordial una fundamentación jurídica que dé origen a las normativas plasmadas (Acta, Ordenanzas, Resoluciones) porque las mismas no sólo generan impacto sobre el órgano que lo dicta, sino también sobre la sociedad sobre la cual está siendo regentada.

Al efecto cabe recordar que el STJ local tiene dicho que "la CSJN mantiene como principio general que el ámbito de su control jurisdiccional no alcanza a las decisiones que otros Poderes del Estado adopten dentro de la esfera de competencia que la Constitución Nacional les asigna como propia y exclusiva." (en "Almiron...").

En los tiempos que transcurren, las fórmulas del "deber ser" de la Administración se relacionan con los conceptos de gobernanza y buena administración, denominaciones en las cuales se han reunido una serie de derechos en cabeza de los ciudadanos y un listado de deberes de cumplimiento obligatorio para aquella y los gobiernos. Hay una

larga nómina de principios y derechos que le dan sustento: ubicada cerca del ciudadano, calidad de la organización pública, ética, eficacia, eficiencia, transparencia, comunicación con la sociedad, objetividad, responsabilidad de los funcionarios, rendición de cuentas y así podemos continuar con una extensa nómina de componentes que adquirirán significado, en la medida de que la actividad administrativa se proyecte hacia el individuo y los núcleos sociales que éste conforma. ("Función Pública y Reforma Administrativa", Miriam Mabel Ivanega, Doctora en Derecho y Ciencias Sociales Universidad Austral, Para VI Jornadas Iberoamericanas de Derecho Administrativo –A Coruña, 2013).

La doctrina entiende que tanto la Constitución Nacional como la Provincial no pueden contener un sin número de artículos que especifiquen cada situación particular, es por ello que tanto el Art. 5º y 123º CN y 182º Const. Prov. Chaco delegan en los Municipios el dictado de sus propias normativas correspondientes, cualidad específica de sus facultades.

Así, al tratar sobre las Cartas Orgánicas se entiende que "cuando se procede a dictar una Carta Orgánica Municipal, se recuerde que se trata de un instrumento jurídico de derecho público ... y que en ella no debe subsumirse todo (para tal obrar estarán las ordenanzas y decretos). ...Es menester abrir un amplio abanico de plexos jurídicos existentes para no normar en contra del derecho positivo ... en lo técnico legislativo preponderantemente, es muy importante que al enumerarse en una Carta Orgánica las atribuciones o competencias del municipio, se lo haga de manera tal que las mismas, no sean taxativas, que se trate de facultades enunciativas pues las mismas, atento a la dinámica propia de las metrópolis, es factible que se amplíen". (Losa, Néstor Osvaldo. Municipios y cartas orgánicas: medio ambiente: justicia y faltas: consumidores. 1º ed. Resistencia: Contexto Libros, 2025).

Un funcionario público desempeña una tarea de servidor, por lo cual se encuentra dotado de un conjunto de potestades, facultades y deberes que no sólo le señalan el marco de su competencia, sino también la esfera y el ámbito de su responsabilidad. El funcionario en su obrar debe satisfacer ciertos valores requeridos por la sociedad, cumpliendo con los deberes que generan transparencia en los actos administrativos con o sin norma reglamentaria.

Por otra parte, la CSJN, dijo que: "...es necesario recordar que los espacios de decisión del político y del juez son distintos. El político -constituyente, legislador o administrador- tiene un amplio abanico de posibilidades para decidir conforme a un marco normativo general (que en ocasiones él mismo puede modificar), a su ideología y a su prudencia; el juez debe hacerlo dentro del estrecho límite de la Constitución y las normas

dictadas en su consecuencia ...Si el juez intentara suplir al político, proyectando su forma de pensar (en suma, su disconformidad con una decisión política) en descalificación jurídica, estaría excediendo su competencia y violentando la división de poderes" (Fallos: 341:1869, del 11 de diciembre del 2018, voto del juez Rosatti, considerando 14; y señalado en Fallos: 343:195, "Fernández de Kirchner, Cristina en carácter de Presidenta del Honorable Senado de la Nación s/ acción declarativa de certeza")."

En tal sentido, esta FIA emite el presente Dictamen en su marco de competencia, sin intervenir en las atribuciones que le son propias al Concejo Deliberante, por Constitución y LOM como así también del Reglamento Interno.

Así el STCh "lo actuado se encuentra dentro del ámbito de las facultades exclusivas atribuidas constitucionalmente al Concejo Municipal de Capitán Solari, y por lo tanto la función jurisdiccional no alcanza al modo de ejercicio de las mismas, en cuanto de otra manera se haría manifiesta la invasión inadmisibles de la "zona de reserva" de facultades propias de otro órgano del Estado.". (en "Almiron...")

Que, por todo lo ya considerado, teniendo en cuenta las normativas examinadas y demás circunstancias de hecho y de derecho, jurisprudencia y normas constitucionales y en el marco de las facultades que le son propias al Concejo Municipal, siendo el caso particular, determinar la situación legal de la designación del funcionario (concejal) que en el caso del permiso o licencia por tiempo prolongado o superior a los 15 (quince) días previstos por el Reglamento Interno, quien detenta la Presidencia del Concejo y consecuentemente la designación de a quien correspondería asumir en su reemplazo (sea el Vicepresidente primero o el Vicepresidente segundo), supliendo dicho cargo y función de forma temporal por el tiempo en cuestión, en respeto de las previsiones expresas del art. 188 de la Constitución local, y demás normas de la LOM y Reglamento Interno, esta FIA entiende que:

1.- Al no existir normativa expresa que especifique el reemplazo del Presidente del Concejo en "tiempo de receso", y tratándose de un "impedimento transitorio por licencia" o permiso, y por un tiempo o plazo superior al previsto en la normativa (para el tiempo de sesiones ordinarias), entonces ante de una "acefalia por tiempo determinado", cabe definir lo siguiente:

a) dicha situación no altera los cargos que fueran ya definidos en la primera sesión (preparatoria) del Concejo, que en razón del 188 de la Const.P.; la Presidencia quedará a cargo de la

fuerza ganadora o de mayor votos, y la Vicepresidencia primera, que corresponde a la fuerza política que hubiere salido segunda en las elecciones.

b) Así las cosas, el Instrumento (Resol. N° 17/25) por el cual el Concejo delega la funciones de Presidencia al Vicepresidente Segunda, no resultaría Invalida o Ilegal.

2.- Al tomar "licencia o permiso" - ausencia autorizada por el Concejo- la Presidenta del Concejo, la cual se prolonga durante el inicio de las *Sesiones Ordinarias*, la misma es reemplazada por el Vicepresidente 1º, cumpliéndose en tal sentido con lo establecido por el Reglamento Interno y la LOM, resguardando la Constitución Provincial en el marco del art. 188.

3.- Recomendar al HCD de Hermoso Campo que en razón de sus atribuciones legales y constitucionales, podría proceder a actualizar su Reglamento Interno, a fin de prever las circunstancias que motivaron la presente causa, y así resolver en positivo para situaciones futuras.

**EL FISCAL GENERAL
DE INVESTIGACIONES ADMINISTRATIVAS**

RESUELVO:

I.- **DAR POR CONCLUIDA**, la intervención solicitada, en el marco de la Ley 1341 A, Ley de Ética y Transparencia en la Función Pública.-

II.- **HACER SABER** al Concejo Deliberante del Municipio de Hermoso Campo . Librar los recaudos pertinentes por lo medios autorizados por ley.-

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

RESOLUCION N° 3110/26




Dr. GUSTAVO SANTIAGO LEGUIZAMON
Fiscal General
Fiscalía de Investigaciones Administrativas