NMIP

DICTAMEN N°.....113.....
REF: A.S. Nº E6-2021-29314-A "S/ RECLAMO DE HABERES, AGENTE PAREDES CARLOS AUGUSTO".

DE: ASESORÍA GENERAL DE GOBIERNO
PROVINCIA DEL CHACO
DRA. MARÍA ALEJANDRA FERREYRA

A: DIRECCIÓN DE CONTRALOR Y NORMATIZACIÓN
PROVINCIA DEL CHACO
PROF. RAMONA BEATRIZ RODRÍGUEZ

De mi consideración:

Se derivan las presentes actuaciones a esta Asesoría General de Gobierno, a los fines previstos por el artículo 73, segundo párrafo, del "Reglamento de Sumarios de la Administración Pública Provincial" anexo al Decreto Nº 1311/99.

El presente sumario se ordenó por medio de la Disposición Nº 33/2022 de la Dirección del Hospital Dr. Tomas Nicolás Amigo, de la localidad de Presidencia de la Plaza, para el Sr. Carlos Augusto Paredes -D.N.I Nº 23.455.852-, por inasistencias a su lugar de trabajo luego de quedar sin efecto su licencia gremial en fecha 16 de abril de 2019 (fs. 35).

I.- ANTECEDENTES Y NORMATIVA:

A fin de evitar innecesarias repeticiones, se remite a la detallada enumeración de los antecedentes efectuada por la Instrucción en su Informe Final (fs. 133/136), la cual sigue -por orden de foliatura- la incorporación de éstos al expediente. Pero, para mejor ilustración, se procede a efectuar un relato ordenado de los mismos.

De conformidad con los registros oficiales el Sr. Carlos Augusto Paredes gozaba de una Licencia Extraordinaria por Representación Gremial, que fuera otorgada por Resolución del Ministerio de Salud Pública Nº 2186/2018 desde el 23 de octubre de 2017 hasta el 23 de octubre de 2020, la cual –por su similar, Resolución Nº 1152/2019 de fecha 16 de abril de 2019- se dejó sin efecto (fs. 13). En consecuencia, a partir de aquel momento, el agente debía presentarse a cumplir servicios efectivos y no lo hizo.

Lo señalado surge de la Planilla de Presentismo del agente del año 2019 (fs. 19), así como de notas que la Dirección del Hospital dirigió a la Unidad de Recursos Humanos del Ministerio y a la Dirección de la Región Sanitaria

Nº II (Nota Nº 93/2019 del 28 de agosto de 2019 -fs. 20- y Nota Nº 04/2022 del 10 de enero del 2022 -fs. 23-, respectivamente) donde se comunicó que el agente no se presentaba a cumplir funciones, y que tampoco existía solicitud de licencia alguna.

Cabe destacar que atento a las inasistencias incurridas, a partir del 1 de junio de 2019 se suspendió su liquidación de haberes -conforme captura de pantalla del Sistema de la Planta Orgánica Nominal (PON) obrante a fs. 16-. Y que, la Dra. Alfonso Graciela -en carácter de apoderada del agente- efectuó una presentación recepcionada el 2 de diciembre de 2021, la cual originó los presentes actuados, con el objeto de intimar al Ministerio de Salud Pública para que se efectúe el pago de haberes adeudados, y proceda a la reubicación del agente.

Recibido el reclamo impetrado, la Unidad de Recursos Humanos del Ministerio de Salud, informó sobre éste al Hospital Ramos Mejía de Presidencia de la Plaza, lo que motivó la respuesta de la Dirección del Hospital Dr. Tomás Nicolás Amigo (a través de la ya citada Nota Nº 04/2022 del 10 de enero de 2022), indicando que el Sr. Paredes no se habría presentado a trabajar al nosocomio hasta esa fecha tras quedar sin efecto -por la Resolución Nº 1152/19- la licencia extraordinaria gremial otorgada por Resolución Nº 2186/2018.

Consta asimismo en autos que, el Hospital intimó al agente a regularizar su situación a través de Carta Documento despachada el 18 de abril de 2022 (fs. 27 y 28), y, que el 14 de mayo de 2022, el Sr. Paredes remitió contestó por idéntico medio (fs. 29).

Atento a lo expuesto el 16 de agosto de 2022 la Dirección del Hospital Dr. Tomas Nicolás Amigo dispuso Instruir Sumario Administrativo al Sr. Paredes (Disposición Nº 33/2022 -fs. 35-), y -en consecuencia- las actuaciones fueron remitidas a la Dirección de Sumarios a fs.38.

Recibidas por la Dirección, el 13 de febrero de 2023 (fs.39), se designó a la Instrucción en el mismo acto de recepción, y ésta –una vez aceptado el cargo- comenzó de inmediato con las tramitaciones de rigor.

Luego de solicitar informes y recabar antecedentes, el día 7 de agosto del 2023, la instrucción dispuso tomar la declaración del sumariado en calidad de imputado, citándolo para el 25 de agosto del 2023 (fs. 59/60).

El agente no se presentó a declarar, a pesar de hallarse debidamente notificado (conforme Decretos Nº 1525/2017 y Nº 1743/2019), como lo certifica el reporte en copia digital del módulo comunicaciones del Sistema de Recibo Digital de la Plataforma de Servicios "Tu.gobierno digital" –TGD-, que luce glosado a fs.61/61 vta.

Así las cosas, a fs. 62/64 vta., la Instrucción formuló capítulo de cargos y encuadre legal al agente Paredes en el entendimiento de que

con sus reiteradas y continuas inasistencias sin justificar, incurrió en abandono de servicios, trasgrediendo su accionar lo normado por los artículos 21 incisos 1 y 2 y 22 inciso 5 del Estatuto para el personal de Administración Pública Provincial (Ley Nº 292-A antes 2017-) en concordancia con los artículos 21, 22 inciso 2 y 23 inciso 1 del Régimen Disciplinario Anexo citada normativa.

Señala el artículo 21 de la Ley N° 292-A: *"El agente público tendrá las siguientes obligaciones: 1) Prestar personalmente el servicio en el lugar, condiciones de tiempo y forma que determinen las reglamentaciones correspondientes, sobre la base del principio que el agente se debe al servicio del Estado con toda su capacidad, dedicación, contracción al trabajo y diligencia, conducente a su mejor desempeño y al perfeccionamiento de la Administración, 2) Acatar y cumplir regular e íntegramente el horario establecido, comunicando al Jefe inmediato toda causal de inasistencia en el plazo y forma que establezca la reglamentación. Para determinar la existencia de impuntualidad, se otorgará al agente público provincial una tolerancia de cinco (5) minutos, a partir de la cual se aplicarán las sanciones por este concepto. Las impuntualidades superiores a sesenta (60) minutos sin causa justificada, serán consideradas automáticamente como inasistencia sin aviso y sancionadas como tales...".*

Añade el artículo 22: *"Queda prohibido a los agentes: ... 5) Abandonar el lugar de trabajo, sin previa autorización del superior. La inasistencia durante (6) días hábiles consecutivos sin aviso será considerado abandono de servicio...".*

A su vez, establece el Régimen Disciplinario Anexo a la citada norma en su artículo 21*: "...Será causal de Observación, Apercibimiento, Suspensión, Cesantía o Exoneración, conforme a la gravedad del hecho y/o reiteración, la transgresión a las siguientes disposiciones: 1) Artículo 21 incisos 1; ... 2) Artículo 22 incisos... 5...".*

Dispone el artículo 22: *"...Será causal de Suspensión, Cesantía o Exoneración, conforme a la gravedad del hecho y/o reiteración, la transgresión a las siguientes faltas: ... 2) Artículo 22 incisos... 5..."*

Adiciona el artículo 23: *"Será causal de cesantía o exoneración conforme a la gravedad de la infracción y/o reiteración, la transgresión a las siguientes faltas: 1) La sexta (6) falta consecutiva sin aviso y sin justificar por considerarse abandono de servicio...".*

Los cargos formulados y el encuadre legal, le fueron notificados al agente a fs. 65, por lo que, precluído el plazo para la presentación del Memorial de Defensa -a fs. 66- se tuvo por decaído el derecho dejado de usar y se le

corrió vista de las actuaciones para alegatos, de lo cual se notificó al agente a fs. 67/67 vta.

El 16 de noviembre de 2023, el Sr. Paredes se presentó ante la Instrucción y solicitó vistas del expediente (fs. 63). Y, el 21 de ese mismo mes y año, efectuó una declaración espontánea, que corre foliada en acta -a fs. 69-.

El mismo 21 de noviembre el agente efectuó una presentación a la cual adjuntó prueba documental, a través de la mesa de entradas de la Dirección de Sumarios (fs. 70/76), en la que señaló que ingreso a trabajar a Salud Pública como agente de planta permanente en el año 2012, cumpliendo funciones en la localidad de Presidencia Plaza, y más tarde fue designado Delegado Sindical. Agregó que por tal motivo tenían una relación áspera con la Dirección del nosocomio, e incluso adujo haber sufrido agresiones verbales y amenazas de muerte, todo lo cual había llegado a denunciar oportunamente.

Indicó también que más tarde le fue removida la licencia sindical (supuestamente por cuestiones de índole política), tiempo en el cual fue diagnosticado con trastorno de ansiedad, y comenzó tratamiento médico psiquiátrico.

Es decir, aseguró que el moobing laboral y el deterioro de su salud psíquica consecuente, le imposibilitó el volver a trabajar al mismo lugar donde se sintió hostigado y perseguido, pero que tenía voluntad de regresar a trabajar a cualquier otra dependencia del Ministerio situada en la ciudad de Resistencia.

La documental que adjuntó a la presentación fue: Nota del 19 de septiembre de 2013 (solicitando traslado a otro lugar, arguyendo en fundamento el feo clima laboral que vivía en el Hospital de Plaza); Exposición Policial del 24 de julio de 2013 (sobre agresiones verbales que habría recibido de un compañero de trabajo); Exposición Policial del 17 de septiembre de 2013 (respecto de inconvenientes con la presentación de certificado médico ante el médico a cargo de Reconocimiento Médico, en esa fecha); Exposición Policial del 4 de septiembre de 2013 (por un rayón con las letras "VD" en el capot de su automóvil, producido en momentos en que se encontraba en el estacionamiento del Hospital); Denuncia Policial del 6 de diciembre de 2013 (ante la colisión de su vehículo también cuando estaba estacionado en la playa de estacionamiento del Hospital); Notas fechadas el6 de septiembre y 6 de noviembre de 2019, solicitando vista de las actuaciones en la que se Decretó la finalización de la licencia gremial, así como Cartas Documentos del 13 de octubre de 2021 y 14 de mayo de 2022.

La presentación presentada fue correctamente catalogada como "fuera de término" por la instrucción. Ello, así dado en virtud de lo dispuesto por los artículos 29, 41 y 42 del Reglamento de Sumarios (Decreto Nº 1311/99).

Dicen los mencionados artículos: *"Artículo 29: Los plazos fijados en el presente reglamento son perentorios, y el derecho que se hubiere dejado de usar, se tendrá por decaído sin necesidad de declaración alguna, prosiguiendo el tramite según su estado, quedando precluidas las etapas anteriores. Artículo 41: Al notificar los cargos, se hará saber al sumariado el derecho que le asiste de nombrar abogado defensor, y que cuenta con un plazo perentorio de cinco (5) días hábiles para ejercer su defensa y ofrecer toda la prueba de que intente valerse... Artículo 42: El memorial de defensa y ofrecimiento de pruebas deberá formularse por escrito; vencido el plazo para su presentación, decaerá el derecho de hacerlo en el futuro".*

Y es que el principio de preclusión implica que "*el proceso se halla articulado en diversos periodos o fases dentro de cada uno de los cuales deben cumplirse uno o más actos, siendo ineficaces aquellos que se ejecuten fuera del periodo que les está asignado*"[1].

Eduardo Couture enseñaba que en un proceso dominado por el principio de preclusión, extinguida la oportunidad procesal para realizar un acto, ese acto ya no podrá realizarse; con lo cual el proceso se desarrolla en diversas etapas, en formas sucesivas, donde se va clausurando cada una y se impide el regreso a etapas y momentos procesales ya extinguidos y consumados[2]. Tal principio importa la pérdida (por no haber observado el orden señalado por la ley para el ejercicio de una facultad procesal), la extinción (haber realizado una actividad incompatible con el ejercicio de una facultad), o la consumación (por haberla ejercitado) de una facultad procesal[3].

En éste estado, en fecha 30 de noviembre de 2023 se clausuraron las actuaciones sumariales (fs. 82), procediendo la Instrucción a elaborar su Informe Final (83/85 vta.), el cual se elevó a la Dirección de Sumarios (fs. 86).

Por su parte, a fs. 87/89, la Directora de Sumarios –en cumplimiento del art. 73 del Reglamento- previo contralor del procedimiento cumplido y analizadas apreciadas las pruebas reunidas, aconsejó la sanción disciplinaria, y elevó las Actuaciones a esta Asesoría General de Gobierno para su fiscalización.

II.- **CONCLUSION:**

Analizadas las presentes actuaciones, se concluye que, al tramitarse las mismas, se han cumplimentado todos los requisitos del debido proceso y se ha respetado el legítimo derecho de defensa, conforme las disposiciones legales, constitucionales y convencionales vigentes, ya que el agente dispuso de las oportunidades correspondientes para ejercer su defensa.

[1] PALACIO, Lino, Derecho Procesal Civil, T. I, N° 53, b, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1975, p. 279.
[2] COUTURE, Eduardo, Fundamentos de Derecho Procesal Civil, N° 121, Depalma, Buenos Aires, 1973, p. 194.
[3] PALACIO, ob. cit. t. I, N° 53, c, ps. 280/281.

Ahora bien, de la labor investigativa y probatoria efectuada por la Instrucción Sumarial surge con claridad que -a la luz de las constancias de autos- los cargos formulados se sustentan en las pruebas colectadas durante el desarrollo de la investigación, de las que se desprende que el Sr. Paredes gozaba de una Licencia Extraordinaria por Representación Gremial, la que fue otorgada por Resolución Nº 2186/2018 desde el 23 de octubre de 2017 hasta el 23 de octubre de 2020, pero que -por Resolución Nº 1152/2019 de fecha 16 de abril de 2019- el Ministerio de Salud Pública la dejó sin efecto (fs. 13). En consecuencia, a partir de esa fecha el agente debió presentarse a prestar servicios, pero no lo hizo, continuando en su actitud, incluso luego de configurado el abandono (sexta falta consecutiva).

Es importante señalar que, el hecho de que en el 2013, el agente haya peticionado su traslado alegando un mal ambiente laboral, no le daba derecho a incumplir con su débito laboral- luego del cese de la licencia oportunamente conferida- y que, para exigir su reubicación –como lo intentó a través de la presentación efectuada por medio de su apoderada- debió continuar prestando servicios y no inasistir injustificadamente.

El Sr. Paredes no mostró real voluntad de reintegrarse finalizada la licencia, dado que –amén de hallarse fuera de término- la documentación sobre los reclamos por él aportada, indica que inicialmente (al dejarse sin efecto la licencia gremial de que gozaba) y hasta mucho tiempo después de configurado el abandono, solo apuntaba a conocer la razón por la que se decretó la finalización de la licencia gremial, y no en insistir en la reubicación.

Por otra parte, y respecto de su alegado Trastorno de Ansiedad, conviene señalar que es criterio sentado por esta Instancia que ni siquiera la enfermedad implica la justificación automática de las inasistencias incurridas. Ello así porque la Ley Nº 645-A señala en su artículo 2 que las licencias y permisos por motivo de salud, serán otorgadas en base al informe producido por Reconocimientos Médicos u organismo que lo reemplace, y agrega -en los artículos 3 y 27 inc. 5- que dichas licencias serán usufructuadas por el agente a partir de la comunicación a la dependencia donde presta servicios (por el medio más rápido posible ya sea verbal o escrito) de la situación que atraviesa y de la solicitud de reconocimiento médico a domicilio o a consultorio, dentro de las tres horas de iniciada la jornada. Pasado ese lapso de tres horas sin aviso, la inasistencia se considerará falta injustificada.

Ha de tenerse presente que, asimismo, la comunicación y la solicitud de médico no son los únicos requisitos cuyo cumplimiento se exigen para la justificación. Según el artículo 27 incisos 1 y 6 también se requiere el sometimiento al examen médico, ya en domicilio o en consultorio. Es decir que, el agente que alega enfermedad debe ser evaluado por profesionales del organismo encargado de

efectuar el informe técnico a los efectos de la justificación y, en ambos casos (médico a consultorio o domicilio) la Ley autoriza a solicitar elementos de juicio, ya que el Estado tiene derecho a disponer en cualquier momento un estricto contralor en todos los aspectos que hacen al disfrute este beneficio y, en su defecto aplicar las sanciones que estime convenientes.

Teniendo presente lo expuesto, el agente ha incumplido con deberes y obligaciones propios de la función pública. Y, cuando los agentes públicos no cumplen sus obligaciones y deberes, ya sea por acción u omisión, contrariando así la eficiencia del servicio, surge para ellos una especial responsabilidad, que es conocida como responsabilidad administrativa o disciplinaria (términos que se consideran en este sentido como sinónimos) que se hace efectiva mediante la imposición de determinadas sanciones, las cuales se aplican en virtud de la existencia de un poder disciplinario que el superior ejerce respecto del inferior. Ese poder disciplinario de la administración persigue como fin, impedir, mediante la aplicación de sanciones, el posible quebrantamiento de los deberes y obligaciones que los agentes públicos deben observar.

Viene al caso indicar que: *"La potestad disciplinaria se entrelaza directamente con el compromiso que tiene todo agente de cumplir con sus deberes y obligaciones, en el correcto ejercicio de los derechos reconocidos y en no incurrir en conductas prohibidas por las normas jurídicas"* [4]

También es válida la siguiente cita: *"...la potestad disciplinaria de la administración encuentra su fundamento en la preservación y autoprotección de la organización administrativa, en el correcto funcionamiento de los servicios administrativos, siendo especifica de la relación que vincula a los agentes públicos con la Administración Pública. La Administración se protege a sí misma, a su orden interno y a las personas que trabajan a su servicio, lo que hace que justifique que sean objeto de un tratamiento distinto..."*[5].

La Jurisprudencia por su parte ha expresado que: *"...las sanciones disciplinarias nacen del poder de supremacía especial que posee la Administración en la relación de empleo público, instituida con la finalidad de mantener la continuidad del servicio a su cargo y, en general, de proteger su estructura organizativa, tanto personal como patrimonial..."*[6].

Respecto de la potestad disciplinaria ha indicado la Procuración del Tesoro de la Nación: *"Por esta atribución, que reconoce un único límite en el ordenamiento jurídico, la Administración tiene, ante la comisión de faltas*

[4] RINCÓN CÓRDOBA, Jorge I., Derecho Administrativo Laboral, Bogotá, UEC, 2009, Pág. 569/570.
[5] IVANEGA, Miriam M., Cuestiones de Potestad Disciplinaria y Derecho de Defensa, Pág. 43.
[6] Cámara Nacional Contencioso Administrativa Federal, Sala 5, 13/04/1998, Marcos Norma Gladis v. Estado Nacional/Ministerio de Educación y Justicia s/ Empleo Público, Causa N° 17981/97.

disciplinarias por parte de sus agentes, la facultad de sancionarlos en la medida que estime oportuna o convenientemente para preservar su normal funcionamiento"[7].

En cuanto a la graduación de la sanción, el mencionado organismo ha dicho que: *"...la graduación de la sanción queda librada a la prudente discrecionalidad de la autoridad de aplicación..."*[8]

Atento lo expuesto, se aconseja sancionar con CESANTIA al Sr. CARLOS AUGUSTO PAREDES D.N.I Nº 23.455.852, Personal de Planta Permanente del Ministerio de Salud Pública, quien inasistió sin aviso y sin justificar a su lugar de trabajo desde el 16 de abril de 2019 (fecha en que se dejó sin efecto su Licencia extraordinaria por Representación Gremial), configurándose su abandono de servicios desde el 24 de abril de 2019 (sexta falta consecutiva sin justificar), e infringiendo con ello los artículos 21 incisos 1 y 2 y 22 inciso 5 del Estatuto para el personal de Administración Pública Provincial (Ley Nº 292-A antes 2017-) en concordancia con los artículos 21, 22 inciso 2 y 23 inciso 1 del Régimen Disciplinario Anexo citada normativa.

Siendo que -según las constancias obrantes- el agente percibió sus haberes hasta el 1 de junio de 2019, corresponde además que -por la Unidad de Recursos Humanos del Ministerio- se proceda a la determinación de los haberes percibidos indebidamente por el sumariado y se arbitren los medios a efectos de procurar el recupero de los mismos. Ello así, dado a que la Procuración del Tesoro de la Nación -con apoyo en la doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación- tiene dicho que *"...no cabe reconocer el pago de haberes por periodos en que el agente no ha prestado servicios, salvo que una norma expresa lo autorice..."* [9]

Por último, se recuerda que partir del presente dictamen comienza a computarse el plazo máximo para aplicar la sanción disciplinaria previsto en el Artículo 15 del Régimen Disciplinario Anexo a la Ley 292-A, que establece: *"Concluido el sumario y elevado a la autoridad que ordenó su instrucción, se deberá aplicar la sanción resultante del mismo, dentro de los sesenta (60) días hábiles administrativos, caso contrario se producirá la caducidad de la misma".*

ASESORIA GENERAL DE GOBIERNO,

28 FEB. 2024

Dra. MARIA ALEJANDRA FERREYRA
Asesora General de Gobierno
PROVINCIA DEL CHACO

[7] PTN, Dictámenes, 105:87; 84:344; 96:4; 109:353; 124:289; 108:194.
[8] PTN, Dictámenes 133:113.
[9] Conf. Fallos 172:396; 192:294; 295:318; 213:63; 217:25; 220:254; entre otros – PTN, Dictamen 54/97- Expte. 4128/94)- A.G.G 645/14.