Gobierno del CHACO | Asesoría General de Gobierno

NMP

DICTAMEN N°...377.....

REF: EXPTE. N° E28-2017-002-E "RESIDENCIA GERIATRICA SAN CAYETANO –LOC. COL. BARANDA E/NOTA RESPONSABLE ESCOBAR M. INFORMANDO LO ACONTECIDO CON AGENTE MARIA DEL CARMEN GIL –DNI N° 31.851.333 PPP (E28-2016-67753-A)".

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

A: MINISTERIO DE DESARROLLO HUMANO
PROVINCIA DEL CHACO
DRA. CARINA GABRIELA BOTTERI DISOFF

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 N° 1311/99.

El presente sumario se ordenó por medio de la Disposición N° 0006/17 de fecha 1 de febrero de 2017 -por inasistencias e irregularidades durante los meses de enero a noviembre de 2016- para la agente María del Carmen Gil, DNI N° 31.851.333 -P.P.P del actual Ministerio de Desarrollo Humano- quien cumple funciones en la Residencia Geriátrica "San Cayetano" de la Localidad de Colonia Baranda (fs. 18/19).

I.- ANTECEDENTES Y NORMATIVA:

Conforme a Planillas de Asistencia de la Residencia Geriátrica (fs. 03/13). Desde el mes de enero 2016 al 9 de abril de 2016, la agente usufructuó licencia por maternidad, pero a partir del mes de junio de 2016 comenzó a inasistir injusticadamente. Así, incurrió en faltas los días 11 y 12 de junio; 5, 12 y 14 de julio; 8, 9, 18, 19, 22 y 23 de agosto; 1 al 8, y el 26, 28, 29 de septiembre; 19 al 28 de octubre; los días 7, 11, 17, 18 y 21 al 24 de noviembre (todas fechas de 2016).

Cabe aclarar que de las anotaciones insertas en las planillas surge que los días 11 y 12 de junio la Sra. Gil había comunicado que se internó, pero no presentó el certificado médico correspondiente, y que respecto de las inasistencias de

los días 21 al 23 de noviembre, aunque presentó el certificado, acudió tardíamente a Reconocimientos Médicos, razón por la cual no se le justificó la inasistencia.

En atención a tales antecedentes, se ordenó la instrucción de sumario administrativo, por medio de la ya mencionada Disposición N° 0006/17 (fs.18/19), y se remitieron -a fs.22- las actuaciones a la Dirección de Sumarios, la cual las recibió designando a la Instrucción en el mismo acto de la recepción (fs. 23).

En diciembre de ese mismo año (2016), la agente sumariada incurrió en nuevas inasistencias las cuales fueron informadas –con acompañamiento de la respectiva Planilla de Asistencia, por medio de la Nota N° 010/2017 de la Residencia Geriátrica San Cayetano (fs. 24/25). Y, de la referida Planilla surgen las faltas injustificadas durante los días 2, 7, 14, 16, 20, y 22.

Habiendo sido destinada a la Guardería "Dulces Abejitas" que depende de la Residencia de Adultos Mayores "San Cayetano", la Encargada de ésta informó a fs. 40/41 -por Nota N° 028/17- nuevas inasistencias de la agente Gil durante el mes de junio de 2017 (días 5, 16, 23, 28 y 30) adjuntando copia certificada de planilla de asistencia del mes mencionado.

A fs. 44/45 -por Nota N° 037/17- la Encargada remitió copia certificada de Planilla de Asistencia del mes de julio de 2017, comunicando nuevas faltas sin aviso de la agente los días 6, 7, y 11 al 14 de ese mismo mes y año, y señalando además que la agente hizo abandono de servicio los días 3 y 17.

A fs. 48/51 -por Nota N° 061/17- la Encargada de la Guardería nuevamente adjuntó copia certificada de Planilla de Asistencia del mes de septiembre de 2017, informando que el día 8 de ese mes, la agente Gil inasistió una vez más. Asimismo de la lectura de la planilla se desprende que los días 6 y 7 del mismo mes se contabilizan como falta porque si bien ésta informó que se encontraba convaleciente no presento certificado de reconocimientos médicos.

A fs. 53/60 surgen inasistencias de la agente Gil María del Carmen durante los días 13, 17 al 20 y 27 de octubre de 2017, adjuntando copia certificada de planilla de asistencia del mes mencionado. De la misma surge que la agente aportó certificados médicos, pero que no se presentó a Reconocimientos Médicos.

A fs. 61/63 por Nota N° 088/17 se notifican otras inasistencias de la agente Gil durante los días 3, 23 y 24 de noviembre de 2017, adjuntando la pertinente copia certificada de la planilla de asistencia. En dicha planilla se lee que los días 23 y 24 comunico que tenía certificado médico pero que no los presentó.

En virtud de lo enumerado, a fs. 64/65 obra Providencia de fecha 13 de abril de 2018 por la cual se dispuso recepcionar declaración de imputada a la agente Gil fijándole fecha de audiencia para que declare el día 15 de mayo de 2018.

Que a fs. 68/98, se agregó la Actuación Simple Nº E28-2017-36772-A (a la que a su vez fueron oportunamente adicionadas las Actuaciones Simples Nº E28-2017-40900-A; Nº E28-2017-61765-A; Nº E28-2017-67834-A , así como las copias certificadas de las A.S. Nº E28-2017-20983-A y Nº E28-2017-27606-A, sobre pedidos de toma de razón de haberes de la agente Gil por parte de la Directora de Adultos Mayores) con un Informe de la Directora A/C de Recursos Humanos del Ministerio de Desarrollo Social quien Informó a la Instrucción que a pesar de la solicitud de la titular de la Dirección de Adultos Mayores no se practicaron descuentos en tanto y cuanto ello generaría un perjuicio económico a la administrada, al no mediar por entonces intervenciones que garanticen el pleno ejercicio de su derecho a defensa y demás garantías constitucionales.

Asimismo, la Directora A/C de Recursos Humanos –en respuesta a pedido oportunamente efectuado por la Instrucción- señaló que la agente declaró domicilio real en Planta Urbana de la localidad Colonia Baranda.

A fs. 99 obra constancia de incomparecencia de la Sra. Gil a la audiencia fijada.

A fs. 103/105 por Nota S/N emanada de la Encargada de la Guardería Dulce Abejita de Colonia Baranda, se toma conocimiento de nuevas inasistencias de la agente Gil durante los días 24 y 26 de septiembre de 2018. En la Planilla de Asistencia que se adjuntó se lee en las casillas correspondientes a los días mencionados la frase *"con certificado médico"*, pero al pie se encuentra una frase en la que se explicita que si bien los días 24 al 26 de septiembre figuran con certificado médico, la agente (al 2 de octubre) no lo había presentado.

Atento a que a agente no concurrió a prestar declaración y a efectos de salvaguardar su derecho de defensa, la Instrucción determinó citarla por edictos. Modalidad por la cual se la citó como imputada (fs.111/113), se le formuló cargos y encuadre legal (fs. 114/118) y se le corrió vista para alegatos (fs. 119/121 y 130).

A fs. 123/129 se agregó la AS Nº E28-2019-32305-A, por medio de la cual se tramitó la comunicación de nuevas inasistencias de la agente Gil, los días 7 y 8 de mayo de 2019.

A fs. 131/132 vta., la Instrucción elaboró su Informe Final, remitiéndolo a la Dirección de Sumarios -fs. 134-. Y, ésta, por Disposición Nº 059/19 del 18 de octubre de 2019 (fs. 134/136) dispuso: *"... DEJAR SIN EFECTO lo actuado desde*

fs. 64/65 111 y 111 vta., 113, 114/115, 117/118, 121 y 131/133 y PROCEDER A LA REAPERTURA DE LA PRESENTE CAUSA, de acuerdo a lo expuesto en los considerandos referidos... AMPLIAR las presentes actuaciones a la agente GIL, María del Carmen DNI Nº 31.851.333 a fin de investigar las inasistencias en que habría incurrido la agente mencionada durante los días 02, 07, 14, 16, 20, y 22 de diciembre de 2016; durante los días 05, 16, 23, 28 y 30 de junio de 2017; días 03, 06, 07, 11, 12, 13, 14 y 17 de julio de 2017; 06, 07 y 08 de septiembre de 2017; durante los días 13, 17, 18, 19 y 20 de octubre de 2017; durante los días 03, 23 y 24 de noviembre de 2017 y durante los días 24 y 26 de septiembre de 2018 (fs. 24/63 y 103/104)...".

Notificada la agente y la Dirección de Adultos Mayores de lo determinado, conforme constancias de fs. 142/151, y existiendo merito suficiente a fs. 154 y 154 vta. se decretó el llamado a indagatoria de la agente Gil María del Carmen la cual fue nuevamente formulado a fs. 157 y 157 vta., lo que fue debidamente notificado (fs. 158)

A fs. 159 la Sra. Gil se presenta a la audiencia, oportunidad en que declaró: Que va a prestar declaración. *"...yo pertenecía a RAM San Cayetano desde 2013 que pasamos a planta, pero desde el 2007 que ya trabajaba alli como becada. Con relación al sumario y las supuestas faltas que se me imputan quiero decir que en el 2017 pasé a la guardería que depende de las RAM donde trabajo actualmente. Quiero manifestar que Mariana Andrea Escobar es la encargada del Anexo donde trabajo y que yo tengo justificadas todas las supuestas faltas que se me imputan y las voy agregar al expediente. Podrían existir algunas que no estén porque se trataba de horas que nos faltaban, pero la encargada nos hacía devolver con horas extras o días feriados, pero eso está asentado en planillas de asistencia en el anexo. También había otros días que solo se trataba de arreglos institucionales que acordábamos con la encargada... sobre algunas las horas que devolvíamos. También quiero aclarar que todo esto se trata de persecución personal contra mí, no entiendo el motivo. También quiero aclarar que había otras personas que estaban en la misma situación que yo por temas de horarios pero se le daba trato preferencial distinto a mí. Muchas veces ocurría qué para justificar problemas de salud, enfermedades mías o de mis hijos menores de edad; para justificar los certificados médicos teníamos que viajar hacia Resistencia o hasta la localidad de Cote Lai con todas las dificultades de tiempo, distancia y costo que ello implicaba porque el viaje lo tenía que pagar yo de mi bolsillo y era muy oneroso. Después de todo eso, teníamos que volver a la guardería para que la encargada de la guardería la señora Mariana Escobar los firme y selle y luego teníamos que volver a Resistencia o a la localidad de Cote Lai y pagar nuestro viaje para ese trámite. Aclaro que desde Colonia Baranda hasta Cote Lai hay 27 kilómetros de distancia y hasta Resistencia desde Colonia Baranda hay 39 kilómetros, es decir que a veces en el día teníamos que hacer 160*

kilómetros. Todo eso que expliqué antes, nos exigía la encargada que sea así. Muchas veces ocurría que teníamos que hacer todo ese recorrido con lluvias o mal tiempo y por los caminos no se podían transitar. Otra situación desagradable que me tocó vivir fue una vez tuve que ir a devolver las llaves de la guardería hasta la casa de la encargada, así era antes el procedimiento que ella nos exigía, y a mí no me parecía porque cuando yo cumplía mi turno por la noche, había otras personas que estaban trabajando en la RAM que está a lado de la guardería en el mismo predio, había sereno, pero la encargada insistía que debíamos devolver las llaves en su domicilio personal. Una vez fui a devolver las llaves a su casa, salió la señora Mariana Escobar, me insultó y reclamó cosas a los gritos junto al marido quien es el encargado del Registro Civil de Colonia Baranda. En ese momento le dije a la señora que no era el lugar ni el modo para hablar cosas de trabajo. Después de ese episodio hice una denuncia en la policía por mal trato debido que me encontraba con mis hijas, la que acompañaré oportunamente. Después de ese episodio, hable con la Directora de la RAM Celina Mochi que autorizó a que deje la llave en la RAM cada vez que termino de trabajar... Quiero dejar aclarado que la señora Mariana Escobar es una persona que se ofende con facilidad y siempre que uno trata de plantear o hablar algo amenaza que va a presentar notas de la situación en la Dirección de Adultos Mayores, para que no hagamos nada...".

A fs.160/190 se agregó prueba documental presentada por la agente Gil, pero no aportando ellas justificativos suficientes por las inasistencias investigadas, a fs. 197/198 vta. -en fecha 02 de junio de 2023- se formuló capítulo de cargos y encuadre legal, lo cual se notificó debidamente a la agente (fs. 200, por medio del módulo comunicaciones del Sistema de Recibo Digital de la Plataforma de Servicios –TGD- "www.gobiernodigital.chaco.gob.ar" conforme Decretos N° 1525/2017 y N° 1743/2019.).

El encuadre legal por las inasistencias fue el transgredir con su inconducta lo previsto en los artículos 21 incisos 1, 2 y 22 y 22 inciso 5 de la Ley N° 292-A –Estatuto para el Personal de la Administración Pública Provincial-, en concordancia con el artículo 21, del Régimen Disciplinario Anexo a la citada norma.

Dice el artículo 21 de la Ley 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;... 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;... 22) Registrar el ingreso y egreso a sus tareas;...*".

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...*".

Indica el Régimen Disciplinario anexo, 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; 3; 4; 6; 7; 8; 10; 12; 17; 20; 21; 23; 25, 27 y 29; 2) Artículo 22 incisos 1; 5; 6; y 11...*"

No habiendo presentado la agente Memorial de Defensa, y no existiendo pruebas pendientes de producción a fs. 201/202 se clausuro el periodo probatorio y se corrió vista de las actuaciones para alegatos en fecha 24 de octubre de 2024, lo cual fue debidamente notificado, también por la Plataforma de Servicios TGD (fs. 204).

No habiendo la agente presentado alegatos se dieron por clausuradas las actuaciones sumariales, procediendo la Instrucción a elaborar su Informe Final (fs. 205/207 vta.), el cual se elevó a la Dirección de Sumarios (fs.208).

Por su parte, a fs. 209/210 vta., la Directora de Sumarios –en cumplimiento del art. 73 del Reglamento- previo contralor del procedimiento cumplido y 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 la agente Gil dispuso de las oportunidades correspondientes para ejercer su defensa.

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 –en efecto- la agente Gil no asistió a su lugar de trabajo en el siguiente periodo: 11 y 12 de junio de 2016; 5, 12 y 14 de julio 2016; 8, 9, 18, 19, 22 y 23 de agosto 2016; 1 al 8, 26, 28 y 29 de septiembre de 2016; del 19 al 28 de octubre 2016; 7, 11, 17, 18, 21 al 24 de noviembre de 2016 (fs. 08/13); 2, 7, 14, 16, 20, y 22 de diciembre de 2016; durante los días 5, 16, 23, 28 y 30 de junio de 2017; días 3, 6, 7, 11, 12, 13, 14 y 17 de julio de 2017; 6, 7 y 8 de septiembre de 2017; durante los días 13, 17, 18, 19 y 20 de octubre de 2017; durante los días 3, 23 y 24 de noviembre de

2017 y durante los días 24 y 26 de septiembre de 2018. Así las cosas, inasistió injustificadamente 46 días en el año 2016; 24 días en el año 2017 y 2 días en el año 2018 sumando un total de 72 días de inasistencias sin aviso y sin justificar, siendo ello de suficiente entidad como para configurar sobradamente el supuesto previsto del abandono de servicio.

Teniendo presente lo expuesto, la 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"* [1]. Y, también que: *"...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..."*[2].

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..."*[3].

Ahora bien -sin soslayar la gravedad y reiteración de la inconducta- importan un atenuante al incumplimiento el hecho de que la agente continúa en la actualidad prestando servicio, así como lo argumentado en relación a las dificultades de cumplimentar con el requisito de concurrencia a Reconocimientos Médicos, a los fines

[1] RINCÓN CÓRDOBA, Jorge I., Derecho Administrativo Laboral, Bogotá, UEC, 2009, Pág. 569/570.
[2] IVANEGA, Miriam M., Cuestiones de Potestad Disciplinaria y Derecho de Defensa, Pág. 43.
[3] 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.

de que se le justifiquen las inasistencias, debido a la distancia y el costo a su cargo–los que efectivamente pueden resultar una limitante para quien aun estando en efecto convaleciente se ve en estreches económica o no cuenta con acompañamiento a fin de cubrir el cuidado a sus hijos menores en situación de enfermedad-.

La dificultad esgrimida se intuye en las anotaciones de las planillas, ya que en reiteradas oportunidades se aclara que la agente aportó certificados médicos, pero que no se presentó a Reconocimientos Médicos.

A los atenuantes referidos, debe sumarse lo atinente a lo que establece el principio de contemporaneidad que señala que debe existir contemporaneidad entre la falta cometida y la sanción aplicada, es decir, que debe sancionársela en tiempo oportuno, no dejando trascurrir desde el incumplimiento del trabajador un lapso que indique que la falta ha sido consentida.

En materia de derecho disciplinario no rige el sistema de *"obligatoriedad"*, sino el de *"oportunidad"*. Aunque una norma determinada establezca que cierta conducta de un agente pueda ser sancionada con cesantía, ello no impide que la Administración considere que debe atenuar esa sanción. - El sistema de sanciones establecido en la ley 292-A – Anexo Disciplinario-, no es de aplicación rígida; sólo se trata de límites máximos impuestos a la potestad sancionadora de la Administración.

En efecto, contrariamente a lo que ocurre en materia penal, el mandato legal no es imperativo, pues sólo enumera cuáles son las sanciones y en qué supuestos pueden aplicarse, pero no dice que la Administración deba necesariamente hacerlas efectivas[4].

Es decir, la Administración tiene la facultad de elegir, no se encuentra constreñida por la norma a adoptar determinada decisión: en presencia de determinados hechos o situaciones, queda facultada para valorarlos o apreciarlos, y resolver luego si, de acuerdo a tales hechos o situaciones se cumple o no la finalidad perseguida por la norma: en el primer supuesto hará lugar a lo solicitado, en el segundo lo desestimará. La Administración realiza una valoración que integra el juicio de oportunidad, ya que una vez comprobada la falta disciplinaria surge el extremo a dilucidar, en orden a la aplicación del principio de oportunidad[5].

En mérito a lo desarrollado, se aconseja sancionar a la agente María del Carmen Gil DNI Nº 31.851.333, personal de planta del ex Ministerio de Desarrollo Social – hoy Ministerio de Desarrollo Humano-, quien cumple función en la Guardería Dulces Abejitas de la localidad de Colonia Baranda con el término máximo

[4] PTN, "Dictámenes", 109:353; 113:73; 172:395, entre otros.
[5] PTN, "Dictámenes", 84:344

establecido para la sanción correctiva de SUSPENSION: treinta (30) días, por sus reiteradas inasistencias, que importaron la transgresión de los artículos 21 incisos 1, 2 y 22 y 22 inciso 5 de la Ley N° 292-A –Estatuto para el Personal de la Administración Pública Provincial-, en concordancia con el artículo 21, del Régimen Disciplinario Anexo a la citada norma.

Cabe destacar que, habiendo la agente percibido sus haberes indebidamente durante 72 días corresponde que el área competente determine el monto a recuperar, debiendo arbitrar las medidas correspondientes para proceder al recupero de lo indebidamente percibido por la agente Gil.

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,

Dra. Nancy M. I. Ponton
ABOGADA
Asesora General de Gobierno

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

29 MAYO 2024