Gobierno del CHACO | Asesoría General de Gobierno

NMIP

DICTAMEN N°.....433.....

REF: EXPTE. N° E28-2019-040-E "R.A.M. SAN ROQUE S/ DENUNCIA E INVESTIGACION DE MOVIMIENTOS BANCARIOS. DISPOSICION N° 531/19"

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 Nº 1311/99.

El presente sumario administrativo se ordenó por medio de la Disposición Nº 0956/19 de fecha 25 de septiembre de 2019 emanada de la Dirección de Adultos Mayores (fs. 58/60) a fin de investigar irregularidades en la administración de haberes de los residentes de la Residencia Geriátrica San Roque de Presidencia Roque Sáenz Peña, que se presentaron durante el ejercicio de la Sra. Nadia Meza –D.N.I. Nº 31.746.301- como responsable de dicha Institución.

I.- ANTECEDENTES Y NORMATIVA:

Conforme lo informó a fs. 01/27 a la Dirección de Adultos Mayores por nota de fecha 05 de septiembre de 2019, la Responsable Institucional de la Residencia de Adultos Mayores -Sra. Ramona Carolina Niz-, designada desde el 31 de mayo de ese año por Disposición N° 0531/19 (fs. 29/30), se dispuso a actualizar los legajos de los residentes y al solicitar resúmenes de cuenta de aquellos que percibían algún beneficio, detectó movimientos en las cuentas de dos residentes que no solo se encontraban imposibilitadas para trasladarse a percibir sus haberes sino que en ningún momento fueron acompañadas a hacerlo (las Sras. Juana Aranda y Amelia Quiñones).

Al informe se adjuntó la consiguiente denuncia policial por el referido hecho (fs. 4); la solicitud de bajas de las tarjetas de débito de las Sra. Quiñones y Aranda (fs. 05); el acta de traspaso institucional de fecha 31 de mayo de 2019 (fs. 06); un acta de fecha 31 de julio de 2019 que deja constancia de lo sucedido con las residentes (fs. 07/08), así como extractos bancarios de las cuentas pertenecientes a las Sras. Quiñones (fs. 20/22) y Aranda (fs. 23/26), y certificados médicos de ambas residentes (fs. 27 y 27vta).

La Directora de Adultos Mayores, al tomar conocimiento de lo informado, derivó las Actuaciones al Área Técnica Legal de esa Dirección, la que agregó documentación de interés para la investigación (fs. 29/57).

La documentación así agregada fue: la copia de la ya mencionada Disposición N° 0531/19 (fs. 29/30) por la cual se dejó sin efecto el instrumento legal de designación de la Sra. Meza (oportunamente designada por Disposición N° 0322/19 obrante a fs. 33/34) y se dejó como responsable a cargo de la Residencia "San Roque" de la ciudad de Presidencia Roque Sáenz Peña a la Sra. Ramona Carolina Niz -a partir del 31/05/2019- y la ratificación de esa determinación por Resolución Ministerial N° 2547/19 (fs. 31/32).

Se glosó también la normativa relativa a la administración de los haberes de los residentes adultos mayores al cuidado del Estado Provincial: 1.- La Disposición N° 0570/2018 del 7 de diciembre de 2018 (fs. 35/38) que modifica y aprueba el *"Protocolo de Rendición de Cuentas de la Administración de los Haberes"* por el que se implementa el uso de contratos de mandato para la autorización de la custodia y administración de haberes mensuales provenientes de jubilaciones, pensiones o cualquier otro beneficio que perciba por cualquier otro concepto, anteriormente implementado por Disposición N° 0562/18 (fs. 39/44). 2.- La Disposición N° 0550/18 del 29 de noviembre de 2018 (fs. 45/46) que habilitó el Área de Auditoria y Control de las Rendiciones de la Administración de los Haberes en el Departamento de Instituciones Asistenciales dependientes de la Dirección de Adultos Mayores, a efectos de controlar el debido cumplimiento del destino asignado a los fondos correspondientes a los haberes de los residentes. 3.- Memorando N° 0013/2018 del 4 de julio de 2018 (fs. 47/ 47 vta.) que establece que en las situaciones que se detectaran irregularidades y/o incumplimiento en lo expresamente señalado, deberá informarse de manera urgente al superior inmediato, bajo apercibimiento de las sanciones administrativas que pudieran corresponder por la omisión. 4.- Memorando N° 0012/18 también del 4 de julio de 2018 (fs. 48) que establece las prohibiciones de los Responsables Institucionales entre las que se enumeran solicitar o aceptar regalos, donaciones o contribuciones; solicitar préstamos dinerarios; practicar el comercio y realizar o propiciar actos incompatibles con la moral, urbanidad y buenas costumbres. 5.- Circular N° 0009/2018 (fs. 49) que impone a los responsables institucionales la obligación de articular con las entidades bancarias la apertura de cajas de ahorro para residentes de larga estadía que perciben haberes, así como habilitar un cuaderno individual de registro de ingresos y egresos donde adjuntar comprobantes correspondientes. 6.- Circular 03/2018 del 22 de enero de 2018 (fs. 50) que recuerda la vigencia de la Disposición N° 0192/17, que dispuso la obligación de los responsables institucionales de presentar documentación de gastos de los adultos mayores con haberes resguardados en la institución. 7.- Memorando N° 0008/2015 del 1 de abril de 2015 (fs. 51) que obliga a la habilitación de un cuaderno foliado donde se registre elementos o dinero de los residentes. 8.- Memorando N° 33 (fs. 52) que estatuye

la prohibición del uso del llamado "Fondo Solidario". 9.- Disposición N° 53/2013 del 12 de abril de 2013 (fs. 53/54) que dispone que los responsables deben adoptar los recaudos pertinentes para la apertura de cajas de ahorro de los residentes en entidades bancarias; 10.- Disposición N° 0192/2017 del 31 de marzo de 2017 (fs. 55/56) que dispone la obligación de presentar la documentación que acredite gastos realizados por los residentes.

En atención a los mencionados antecedentes, se dictó la orden de sumario administrativo por la ya citada Disposición N° 0956/19 del 25 de septiembre de 2019 (fs. 58/60) para todo el ámbito de la RAM, notificándose ello por medio de Carta Documento dirigida a la Institución (fs. 61).

En este estado de las actuaciones se acumuló la A.S. N° E28-2019-61005-A, en la que se acompañó ratificación de denuncia de la Sra. Carolina Niz en sede judicial –autos caratulados: "NIZ, RAMONA CAROLINA S/ DENUNCIA" Expte N° 8865/19-2, del Registro de la Fiscalía de Investigaciones N° 4 de Presidencia Roque Sáenz Peña (fs.69/70).

Derivadas las actuaciones a la Dirección de Sumarios (fs. 72), éstas fueron recibidas por la Dirección (fs. 73), quien designó a la Instrucción en el mismo acto de recepción, y aquella –una vez aceptado el cargo, a fs. 74- comenzó de inmediato con las tramitaciones de rigor.

A fs. 76/81 se acumuló la A.S. N° E28-2019-69863-A, en la que consta la efectiva notificación de la orden de sumario a los agentes de la RAM.

A fs. 85/87 obra respuesta del Fiscal de Investigaciones N° 4, respecto de consulta relacionada con la causa caratulada: "NIZ, RAMONA CAROLINA S/ DENUNCIA" Expte. N° 8865/19-2, en la que éste informó que se encontraba pendiente de recepción la declaración testimonial de la Sra. Meza quien no había comparecido al proceso.

Respondiendo al requerimiento formulado por la Instrucción, el Área de Auditoria y Control de Rendiciones de Haberes comunicó a fs. 96 que en dicha área no obraba documentación referida a los cuadernos o contratos de mandato y que la última Supervisión Institucional se había realizado el 20 de mayo de 2019, adjuntando informe de dicha Supervisión (fs. 98/100). Por otra parte, a fs. 97 la Responsable de la RAM, al 7 de septiembre de 2020, manifestó -en relación a la percepción de haberes por parte de las Sra. Aranda y Quiñones- que a la primera le faltaban trámites para regularizar los haberes ya que la cuenta se encontraba bloqueada (fs. 105). Y, que respecto de la segunda, se tramitaba la asignación de un apoderado (fs. 106/115).

Un nuevo informe, con respuesta sobre los mismos puntos se recibió a fs. 119/133, en fecha 15 de marzo de 2021. En el mismo, el Área de Auditoria y Control de Rendiciones de Haberes señalaba que frente al pedido de datos actualizados,

la Responsable del RAM había indicado que a octubre de 2020 no tenía conocimiento de los movimientos bancarios de la Sra. Quiñones, ya que desde ese momento ella contaba con apoderado, y que en relación a la Sra. Aranda, ésta tenía turno el día 20 de marzo de 2021, para el registro de su firma para iniciar el cobro de su jubilación. Asimismo, se explicitó que la última supervisión se había efectuado el 4 de diciembre de 2020. Al informe se adjuntó documentación respaldatoria.

La Instrucción decidió citar al personal de la RAM a efecto de recibirle Declaración Informativa y así lo comunicó a la Dirección de Adultos Mayores a fs. 136, notificando luego a cada uno a través del módulo comunicaciones la Plataforma de Servicios "Tu Gobierno Digital" –TGD- conforme lo dispuesto en los Decretos N° 1525/2017 y N° 1743/2019 (fs. 138/153). No obstante, a fs. 154, volviendo sobre sus pasos suspendió las audiencias, considerando la posibilidad de reemplazarlas por pedidos de informe que se enviarían también por la Plataforma de Servicios (fs.154/155). Y, a fs.156/170 obran las correspondientes notificaciones.

Existiendo merito suficiente (responsabilidad de la Encargada respecto de lo acontecido en la Institución) a fs. 176/177 se fijó fecha de audiencia a efectos de recepcionar declaración indagatoria de la Sra. Meza, conforme lo establece el artículo 35 del Reglamento de Sumarios -Anexo al Decreto N° 1311/99-. Pero, a pesar de estar debidamente notificada, según constancias del Sistema TGD (fs. 178, 181 y 184), no compareció a la misma ni justificó su inasistencia.

Habida cuentas de las pruebas agregadas a fs. 190/192 se formuló Capitulo de Cargo y Encuadre Legal a la Sra. Meza, y se volvió a notificar a través de la Plataforma de Servicios TGD, conforme constancias de fs. 193.

El cargo formulado a la agente fue que en el tiempo en que se encontraba como Responsable a cargo de la Residencia de Adultos Mayores "San Roque", de la ciudad de Presidencia Roque Sáenz Peña, comenzaron a realizarse extracciones bancarias en las cuentas de dos residentes -la Sra. Quiñones (durante los días 15 y 17 de mayo; 3, 10, 18 y 21 de junio de 2019) y la Sra. Aranda (el 5, 08, 09, 11, 15, 22, 23, 29 y 30 de abril; 2, 09, 13, 15, 21 y 28 de mayo; 3, 10, 11, 26 y 27 de junio de 2019), a pesar de que éstas por su estado de salud no podían concurrir a percibir sus haberes, detectándose durante la investigación que no se dio aviso de esta circunstancia a la superioridad, ni se articularon los medios necesarios a efectos de resguardar el peculio de éstas adultas bajo su cuidado, dado que en la RAM no tenían habilitado cuaderno de registro con carácter individual de todos los ingresos y egresos de los gastos particulares que efectuaba cada uno, ni tampoco existía contrato de mandato según la normativa vigente.

Por lo expuesto la Instrucción entendió que la agente habría transgredido con su conducta lo dispuesto en el artículo 21 incisos 1, 4, 8, 10 y 25 del

Estatuto para el Personal de la Administración Pública Provincial –Ley Nº 292-A, en concordancia con el artículo 21 del Régimen Disciplinario Anexo.

Dice el artículo 21 de la Ley Nº 292-A en la parte pertinente : *"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;... 4) Responder por la eficiencia, rendimiento y tareas del personal a sus órdenes... 8) Llevar a conocimiento de la superioridad, por vía jerárquica todo procedimiento irregular que pueda causar perjuicio patrimonial, moral o configurar daño para la Administración...10) Obedecer toda orden emanada de un superior jerárquico... 25) Acatar y hacer cumplir las directivas que se impartan para la ejecución de los planes del Gobierno".*

Señala el artículo 21 del Régimen Disciplinario Anexo: *"Será causal de Observación, Apercibimiento, Suspensión, Cesantía o Exoneración, conforme a la gravedad del hecho y/o reiteración, la transgresión a las siguientes disposiciones: Artículo 21 incisos 1;... 4;... 8;... 10... 25..."*.

A fs. 194/ 194 vta., atento al tiempo legal otorgado para presentación de Memorial de Defensa y Ofrecimiento de Prueba sin que la agente haya realizado presentación alguna, se le dio por decaído el derecho dejado de usar, por lo que no existiendo pruebas pendientes de producción, se le corrió vista de las actuaciones a fin de que alegue sobre los hechos y el mérito de las pruebas obrantes en la causa (de acuerdo al artículo 72 del Decreto Nº 1311/99), enviándose la notificación a través de la Plataforma de Servicios TGD (fs. 195).

Si bien las notificaciones no figuran leídas, corresponde tener las Disposiciones por notificadas, según los términos del artículo 47 de la Ley N° 179 A, último párrafo, que textualmente prescribe: *"... Cuando la notificación se practique utilizando medios tecnológicos, se dejará constancia de la recepción, fecha e identidad del acto notificado. En estos casos la notificación se entenderá practicada a todos los efectos legales en el momento en que se produzca el acceso a su contenido en el domicilio electrónico. Cuando existiendo constancia de la recepción de la notificación en el domicilio electrónico transcurrieran diez (10) días corridos sin que se acceda a su contenido se entenderá que la notificación ha sido cumplida".*

A fs. 198, no habiendo presentado alegatos, se dio por decaído el derecho dejado de usar y se clausuraron las actuaciones sumariales, elaborando la Instrucción su Informe Final que luce glosado a fs. 199/201.

Elevado dicho informe a la Directora de Sumarios, ésta –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 (fs. 202/205).

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 Meza 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- la sumariada era responsable institucional cuando comienzan a suceder los hechos denunciados como irregulares, razón por la cual no puede aducir que le hayan pasado desapercibidos.

Surge debidamente acreditado en autos -a través de reportes de movimiento bancarios- que se efectuaron extracciones cotidianas de sumas de dinero de las cuentas de las residentes Amelia Quiñones –fs. 20 y 21 - y Juana Aranda –fs. 23/25-, las cuales no concurrían a percibir sus haberes por encontrarse imposibilitadas para movilizarse por sí mismas – fs. 27 y 27 vta.-.

Los días en que se registraron movimientos en la cuenta de Quiñones fueron: 1 de abril, 2, 15 y 17 de mayo y 3, 10, 18 y 21 de junio. Y, en la cuenta de Aranda: el 5, 8, 9, 11, 15, 22, 23, 24, 29 y 30 de abril, 2, 9, 13, 15, 21 y 28 de mayo y 26, 27 de junio (todas fechas de 2019).

No obstante la vigencia de normativa que establecía claramente cómo efectuar un eficiente control e igual custodia de los haberes de los residentes, las previsiones prescritas no se tuvieron en cuenta.

Así no se cumplimentó con lo requerido por la Resolución N° 0562/2018 que implementó el Protocolo de rendición de cuentas de la Administración de haberes de los residentes alojados en forma permanente en las Instituciones Públicas (fs. 39/44), modificado por Resolución N° 0570/2018 (fs. 35/38), que impuso la obligación de confección de un contrato de mandato para facultar al responsable a efectos de actuar como mandatario/a del residente en resguardando de los haberes.

Asimismo tampoco se tuvo en cuenta la Circular N° 0009/2018 que obligaba a habilitar un cuaderno de registro con carácter individual de todos los ingresos y egresos de los gastos particulares de cada uno de los residentes (fs. 49) y la Circular N° 03/18 obrante a fs. 50, que recordaba la obligación -dispuesta por Disposición N° 0192/17 en su artículo 2- de presentar documentación de los gastos que realicen los adultos mayores.

Según constancias de autos, los movimientos dinerarios de ninguna de las dos residentes se encuentran registrados en los respectivos cuadernos (fs. 96 y 119). Lo que es más, en el último informe de auditoría de fecha 20/05/2019, agregado a fs. 98/100, expresamente indica *"...de la supervisión realizada... se observó que los cuadernos no se encuentran habilitados por el Departamento de Instituciones Asistenciales."*.

Teniendo presente lo expuesto, la agente ha incumplido, ya sea por acción u omisión, los deberes y obligaciones propios de la función pública afectando con ello la eficiencia del servicio y surgiendo así para ello 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].

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*

[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 Nº 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"[4].

Así las cosas, amén del incumplimiento de los deberes propios del empleo público, sabido es que *"...la graduación de la sanción queda librada a la prudente discrecionalidad de la autoridad de aplicación..."*[5]

En mérito a lo desarrollado, se aconseja sancionar con SUSPENSION de veinte (20) días a la agente NADIA MABEL MEZA, DNI Nº 31.746.301 quien no ha cumplido lo dispuesto por la normativa vigente en cuando a la administración y resguardo de los haberes de adultos mayores alojados en forma permanente en instituciones del estado provincial, en particular de estas dos residentes quienes por su estado de salud no podían concurrir a la institución bancaria, lo que no comunicó a la superioridad.

Asimismo, arbitro los medios necesarios a efectos de resguardar los bienes para evitar la ocurrencia del hecho en investigación ya que ninguna tenía habilitado cuaderno de registro con carácter individual de todos los ingresos y egresos de los gastos particulares, ni contrato de mandato según la normativa específica de dicho lugar. Todo ello importa la transgresión de lo dispuesto el artículo 21 incisos 1, 4, 8, 10 y 25 del Estatuto para el Personal de la Administración Pública Provincial –Ley Nº 292-A, en concordancia con el artículo 21 del Régimen Disciplinario Anexo.

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".*

Atentamente.

ASESORIA GENERAL DE GOBIERNO,

10 JUN. 2024

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

[4] PTN, Dictámenes, 105:87; 84:344; 96:4; 109:353; 124:289; 108:194.
[5] PTN, Dictámenes 133:113.