Gobierno del CHACO | Asesoría General de Gobierno

NMIP

DICTAMEN N°.....860.....

REF: A. S. N° E6-2021-3198-A "SUMARIO ADMINISTRA-TIVO S/ SITUACIÓN DE REVISTA DE LA AGENTE ANDRIANI CARLA MARIEL–."

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

A: MINISTERIO DE SALUD
PROVINCIA DEL CHACO
DR. SERGIO EDGARDO 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 N° 1311/99.

La instrucción del presente sumario tuvo inicio con el dictado de la Disposición N° 613/22 emanada de la Subsecretaria de Salud, que ordenó la instrucción de sumario administrativo al agente CARLA MARIEL ANDRIANI - DNI N° 20.174.398, por presunta incompatibilidad (fs. 90/91).

I.- ANTECEDENTES Y NORMATIVA:

A fs.4/5 vta. obra nota periodística en el medio digital InfoQom, en la cual se denunció que el grupo URBE (empresa de prestación de servicios domiciliarios de salud) ofrecía hisopados con un costo de pesos mil quinientos (1.500,00) pero el análisis era realizado en las dependencias y por personal del Hospital Julio C. Perrando. Asimismo se señaló en la mencionada nota que la Dra. Carla Mariel Andriani, quien con cumplimiento de funciones en la Dirección de Fiscalización Sanitaria del ex Ministerio de Salud Pública, pertenecía al staff de dicha empresa.

En atención a lo denunciado se ordenó la sustanciación de una Información Sumaria (Disposición N° 226/20 –fs.7-) a fin de solicitar informe a la instituciones involucradas con el objeto de determinar la veracidad de la existencia de presuntos convenios con la Empresa Grupo URBE, así como la participación de personal dependiente del Ministerio de Salud Pública en el ofrecimiento de los hisopados. Y, por otro lado, se dio a su vez intervención a la Fiscalía de Investigación Administrativa (FIA) para que evaluara si la presunta

participación de la Dra. Carla Mariel Andriani- DNI Nº 20.174.398- en la empresa había dado lugar a la configuración de incompatibilidad.

Así, la FIA tomó intervención en función de lo dispuesto por el artículo 14 del Régimen de Incompatibilidad (Ley Nº 1128-A), en concordancia con lo establecido por el artículo 18 de la Ley de Ética y Transparencia de la Función Pública (Ley N° 1341-A).

Señala el artículo 14 del Régimen de Incompatibilidades, Ley Nº 1128-A: *"...La Fiscalía de Investigaciones Administrativas deberá iniciar las investigaciones correspondientes a fin de determinar si existe o no incompatibilidad en los casos detectados por el Registro y expedirse en un plazo perentorio de quince días corridos...".*

Por su parte la Ley de Ética y Transparencia de la Función Pública -en su artículo 2- refiere a *"...las incompatibilidades de los mandatarios, magistrados, funcionarios...".* Y, en su artículo 18 dice: "*Establécese que la Fiscalía de Investigaciones Administrativas, será la autoridad de aplicación de la presente y tendrá las siguientes funciones: f) asesorar y evacuar consultas, sin efecto vinculante, en la interpretación de situaciones comprendidas en la presente...*" (el subrayado me pertenece).

Que dicho organismo dictaminó – fs. 75/77- que *"verificada la Web del Grupo URBE se advierte que la Dra. Carla Andriani integra efectivamente el Staff de dicha empresa*", por lo que sugirió al Ministerio iniciar sumario administrativo, de conformidad al artículo 15 de la Ley Nº 1128-A, que indica: *"La Fiscalía de Investigaciones Administrativas, constatada la incompatibilidad, comunicara al Registro la derivación de las actuaciones a los organismos o reparticiones a que pertenezca el funcionario o agente, a los efectos de iniciar el sumario pertinente. La Fiscalía de Investigaciones Administrativas, si así correspondiere, deberá iniciar las acciones legales a fin de salvaguardar al Estado de cualquier perjuicio patrimonial que pudiera haber sufrido".*

A fs. 90/91 por Disposición Nº 613/22, se dispuso clausurar la Información Sumaria Iniciada por la Disposición Nº 226/20, ordenándose el archivo de las actuaciones en lo que respecta tanto a la participación de personal del sistema de salud como del uso de insumos del mismo para la realización de los test de hisopado ofrecidos por la empresa URBE, pero disponiéndose a la vez la iniciación de sumario para la agente Andriani por supuesta incompatibilidad, así como la retención preventiva de haberes de la misma.

Que a fs. 93 obra Disposición N° 02/23 de la Directora de Sumarios que dispuso acumular a la A. S. N° E6-2021-3198-A con noventa y

dos (92) fojas, la A.S. N° E6-2022-7051-A de veinticuatro (24) fojas, dado que ambos expedientes se iniciaron en virtud de la supuesta situación de incompatibilidad de la agente Carla Mariel Andriani, por lo que –debido a la identidad del hecho entre los expedientes de referencia- resultaba de aplicación lo estipulado en el artículo 34 del Código de Procedimientos Administrativos de la Ley Nº 179-A.

Así las cosas y de acuerdo a los antecedentes agregados y la legislación vigente, se procedió a citar en carácter de imputado a la mencionada agente – fs. 109/109 vta.-, librándose cedula a través la Plataforma de Servicios "Tu Gobierno Digital" a su domicilio electrónico, conforme a lo dispuesto en los Decretos Nº 1525/2017 y Nº 1743/2019- como surge de fs. 110/111.

Téngase presente que si bien solo obra la constancia de entrega y no de lectura de la cédula, el artículo 47 del Código de Procedimiento Administrativo, indica: *"...Cuando la notificación se practique utilizando medios tecnológicos... 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. 123 la agente prestó su declaración de imputado, haciendo uso de su derecho de abstenerse.

A fs. 124/125 vta. se procedió a formular Capitulo de Cargos y Encuadre Legal.

El cargo formulado fue la supuesta incompatibilidad, y el encuadre legal, infringir el artículo 6 del Régimen de Incompatibilidad para el Personal de la Administración Publica Provincial- Ley Nº 1128-A (en correspondencia con el artículo 8 de la misma); el artículo 2 de la Ley de Bonificación por Dedicación Exclusiva p/Agentes de Salud Pública –Ley Nº 297-A-; y el artículo 21 inciso 1 y 11 (en concordancia con los artículos 19, apartado 4, inciso G y 21 inciso 1 del Régimen Disciplinario Anexo a dicha normativa).

Dice el artículo 6 de la Ley Nº 1128-A: *"El ejercicio de las profesiones liberales será compatible con el empleo o función a sueldo de la provincia, las municipalidades y las empresas del estado o en las que sea parte cuando no exista dedicación exclusiva o inhabilidades legales".*

Indica a su vez el artículo 8 de dicha norma: "*Que por su parte el artículo 8 de la ley 1128-A prescribe que el empleado o funcionario que se halle comprendido en las incompatibilidades establecidas en esta ley, será suspendido preventivamente en el o los cargos, sometido a sumario administrativo*

y pasibles de sanción de cesantía, si se comprobare la incompatibilidad, en el o los cargos que se desempeñe en la administración pública provincial o municipal".

Señala el artículo 2 de la Ley 297-A: *"...El otorgamiento de dicha bonificación significara para el agente la prohibición de ejercer profesión, oficio o actividad rentada o no por cuenta propia o en relación de dependencia...".*

Indica la Ley 292-A en el artículo 21: *"El agente publica tendrá las siguientes obligaciones: 1) prestar personalmente el servicio en el lugar, 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;... 11) encuadrarse dentro de las disposiciones vigentes sobre incompatibilidades y acumulación de cargos...".*

Añade el Régimen Disciplinario, en su artículo 19: *"Las infracciones que cometiere el agente público, serán penadas en principio de la siguiente manera. La autoridad que ejerza las facultades disciplinarias conferidas en este estatuto tendrá la responsabilidad de regular la sanción en función de la gravedad de la falta:....4) CESANTIA:...G) transgresión al artículo 21 inc. 11)...".* Y, aún añade en el 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) articulo 21 incisos 1...".*

A fs. 128/135 vta. la citada agente formuló su defensa y ofreció pruebas.

A fs.136 obra providencia a través de la cual se tuvo por presentado el descargo y las pruebas ofrecidas, y se abrió la causa a pruebas, librándose en consecuencia cedulas a los testigos propuestos (Adriana Luna; Cecilia Raquel Meiriño; Vanesa Elizabeth Pividori; Maria Gabriela Sartori y Mario Daniel Pascual- fs. 137/145; 152; 159/162).

A fs. 153/158 se agregó informe de la Unidad de Recursos Humanos (prueba de la defensa).

A fs. 163/165, el abogado defensor de la sumariada informó que el Sr. Mario Daniel Pascual se encontraba fuera de la Provincia por lo que resultaba imposible notificarlo de la audiencia, y solicitó se fijara nueva fecha y horario para recibir el testimonio del mismo. Asimismo, aportó los pliegos de preguntas para los testigos.

A fs. 166/169 se recibieron declaraciones testimoniales de Adriana Luna; Cecilia Raquel Meiriño; Vanesa Elizabeth Pividori y María Gabriela Sartori, respectivamente, las cuales son contestes en afirmar que desconocían la supuesta vinculación de la agente con la empresa URBE.

A fs. 170, se fijó nueva fecha ante la incomparecencia del Sr. Mario Daniel Pascual a la audiencia fijada. Y, a fs. 172 el patrocinante de la imputada, informó nuevamente que no pudo tomar contacto con el Sr. Pascual, solicitando una nueva reprogramación de la audiencia, por lo que a fs. 173 se fijó fecha de citación al Sr. Mario Pascual.

A fs. 176/ 211 se agregó informe del Hospital "Julio C. Perrando", y -a fs.216/218- se agrega informó de la Dirección de Fiscalización Sanitaria (ambas pruebas ofrecidas por la defensa).

A fs. 219 y 219 y vta., se dejó constancia de la incomparecencia sin justificación del testigo ofrecido Sr. Mario Pascual, por lo que se lo tuvo por desistida de dicha prueba.

A fs. 220/221 se procedió a cerrar el período probatorio y correr vista de las actuaciones a fin del que la imputada alegue sobre el hecho y mérito de las pruebas, librándose cedula a fs. 222, la que se agregó debidamente diligenciada a fs. 223.

A fs. 224/226 la agente Andriani presentó sus alegatos. Y, a fs. 227 obra providencia a través de la cual como medida de mejor proveer se requirió a la empresa GRUPO URBE SAS, informe si la Dra. **ANDRIANI** integró efectivamente –en algún momento- el Staff de la empresa y si realizó actividades profesionales en la misma, así como en que consistieron las mismas y el periodo en que las realizó.

A fs. 229 obra respuesta de Grupo Urbe informando que la Dra. Andriani nunca ha integrado el staff de esa empresa; y que –solo en 2019- dicto cursos en carácter de docente para Emergencias Médicas y que no recibió contraprestación alguna por ello, sino que lo hizo ad honorem.

Como medida de mejor proveer esta Dirección de Sumarios requirió a la Administración Tributaria Provincial (fs. 231) informe si la agente sumariada es contribuyente de dicho organismo, a lo que se recibió como respuesta (fs. 235) que la misma se encuentra cesada desde el 01/04/2011 (se acompañó constancia -fs. 236-).

También se requirió información a la Administración Federal de Ingresos Brutos (fs. 230) a efectos de determinar si la agente sumariada formo parte del Staff de Urbe SA., ante lo que esa Administración acompañó -a fs. 241/256- nómina de empleados de la empresa desde el año 2019 a la actualidad en los que no se encuentra la Sra. Andriani; surgiendo además de la información remitida que ésta se encuentra dada de baja de forma definitiva como monotributista desde el mes de junio de 2011 (fs. 257/258).

Ante este estado de las actuaciones la Instrucción elaboró su Informe Final (259/261), el cual se elevó a la Dirección de Sumarios con la sugerencia de sobreseimiento de la agente.

Dicha sugerencia fue compartida por la Directora de Sumarios (fs.262/263 vta.), cuyas Conclusiones se remitieron 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.

De la labor investigativa y probatoria efectuada por la Instrucción Sumarial surge con claridad que de las pruebas agregadas, la única de ésta que presume la incompatibilidad es la que surge de la denuncia del portal Infoqom, y luego de la verificación que refiere haber efectuado la FIA en la investigación llevada adelante en las actuaciones: "MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA DEL CHACO S/ CONSULTA DE INCOMPATIBILIDAD AGENTE ANDRIANI CARLA MARIEL (MRIO. SALUD PUBLICA DEL CHACO- LEY 1341-A)", Expte. N° 3971/21 -fs. 75/77 vta.-.

Así, si bien la Fiscalía afirmó: *"verificada la Web del Grupo URBE se advierte que la Dra. Carla Andriani integra efectivamente el Staff de dicha empresa"*, y en consecuencia sugirió al Ministerio iniciar sumario administrativo, de las restantes pruebas -producidas en estas actuaciones y a instancia de esta Instrucción - cabe inferir que habría dudas respecto a la comisión de esta conducta.

Así, de las testigos ofrecidas (cuyas declaraciones lucen glosadas a fs. 166/169) ninguna reconoce tener conocimiento de que la imputada haya trabajado para la empresa Urbe.

Por otro lado, la propia empresa consultada por esta instancia (nota de petición y respuesta se agregaron a fs. 228 y 229) asevera que la agente Andriani no ha integrado el staff de la empresa; que solamente habría dictado cursos en el año 2019, pero sin recibir compensación alguna (esto es ad-honorem), lo que se corrobora con los informes remitidos por la Administración Federal de Ingresos Públicos y la Administración Tributaria Provincial.

Todo ello, permite cuanto menos poner en duda que la agente haya desplegado la especie una conducta que implique una incompatibilidad que merezca sanción.

Sin desconocer ni quitar merito a la investigación llevada adelante por la FIA (cuya opinión no tiene carácter vinculante según expresa el 18 inciso f) de la Ley 1341-A) lo afirmado respecto a la incompatibilidad se contrasta con las pruebas producidas en estos autos, las cuales arrojan dudas ciertas sobre el punto.

Siendo así la aplicación de una sanción disciplinaria violaría las aristas del principio in dubio pro reo (in dubio pro administrado) que deriva de la presunción de inocencia *(v. artículo 18 de la Constitución Nacional; artículo 11.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y artículo 8.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ambos de jerarquía constitucional por imperio del artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional*) que implica que, para que un temperamento condenatorio no resulte arbitrario, la acusación debe acreditarse mediante pruebas categóricas.

Se entiende por *"prueba"* en el procedimiento administrativo, al *"conjunto de reglas que regulan la admisión, producción, asunción y valoración de los diversos medios que pueden emplearse para llevar al órgano administrativo la convicción sobre los hechos que interesan al caso"* [1].

Se alude a la *"convicción"* sobre tales hechos, es decir, a la valoración y/o apreciación de la prueba, entendiéndose por tal a la "*operación mental que conoce el mérito o valor de convicción que pueda deducirse de su contenido"*. Cada medio de prueba es susceptible de valoración individual, sin embargo, los diversos medios aportados tienen que apreciarse como un todo, en conjunto, puesto que para una correcta evaluación no basta tener en cuenta cada medio aisladamente, pues la prueba es el resultado de los múltiples elementos probatorios reunidos en un procedimiento, tomados en conjunto como una *"masa de pruebas"*.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación en reiteradas oportunidades ha sostenido la necesidad de valorar las pruebas incorporadas en el proceso, en conjunto, y no realizar un análisis parcial y aislado de los elementos de juicio obrantes en la causa, sin integrarlos y armonizarlos debidamente entre ellos, para evitar que se desvirtúe su eficacia probatoria, y de este modo se menoscabe la verdad material (Repetto, Alfredo L, Procedimiento Administrativo disciplinario: el sumario- 1° ed.- Buenos Aires: Cátedra Jurídica, 2008, p. 162/163).

En esa línea se ha dicho en jurisprudencia: *"...En el ámbito administrativo, la ausencia de pruebas conducentes y categóricas, lleva a jugar el beneficio de la duda en favor de los sancionados, por aplicación del principio "in dubio pro administrado..."*. *Y también que "...es necesario que los*

[1] Hutchison Tomás, Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, Editorial Astrea, T. II, p. 159/160

elementos de prueba deban interpretarse de acuerdo a las reglas de la Sana Critica, el valor de los datos objetivos debe ser ponderados según las reglas de la lógica, la psicología, y de la experiencia, tanto por el instructor como por la autoridad que dicta el acto conclusivo. Es por ello que la Administración pública tiene el deber de buscar la decisión más justa ..."[2].

Asimismo, tiene dicho la Procuración del Tesoro de la Nación respecto del análisis de los elementos de prueba: *"Los elementos de prueba acumulados en el sumario administrativo serán apreciados según las reglas de la sana crítica, lo que significa que el legislador no ha predeterminado el valor que debe asignarse a esos datos objetivos, sino que ha dejado que ellos sean ponderados según las reglas de la lógica, de la psicología, y de la experiencia..."* [3]

Y es que, la imposición de sanciones administrativas no solamente requiere la constatación de un comportamiento antijurídico, sino también que dicha acción haya sido realizada por un autor culpable. Dicho en otros términos, la conducta configurativa de la infracción debe haber sido cometida voluntariamente, exigiéndose una relación psicológica consciente de causalidad entre la actuación imputada y la infracción a las disposiciones administrativas.

Si bien el principio de culpabilidad no está contenido expresamente en ninguna norma fundamental, surge implícitamente de lo que resulta ser su contracara: la presunción de inocencia.

La presunción de inocencia es una garantía procesal aplicable –con distintos matices- a todos los tipos de procesos y supone que es la parte demandante o acusadora la que tiene la carga de probar la responsabilidad del acusado o demandado –ya sea la existencia del hecho ilícito o dañoso, la autoría del hecho, la relación de causalidad entre el daño y el hecho, o el dolo o culpa del acusado-[4]. Asimismo, resulta aplicable a todo tipo de procedimientos –incluyendo los administrativos- en los que esté en discusión la determinación de los derechos y obligaciones de las personas.

Por lo expuesto esta instancia comparte el criterio sostenido tato por la Instrucción como por la Dirección de Sumarios respecto corresponde SOBRESEER TOTAL Y DEFINITIVAMENTE a CARLA MARIEL ANDRIANI - DNI N° 20.174.398-, por aplicación del artículo 75 inc. a) del Reglamento de Sumarios para la Administración Pública y Provincial -Decreto 1311/99, que dice: *"...Recibido el sumario por la autoridad competente, se dictará*

---

[2] Conf. Fallos: 272:188; 297:486; 298:50; 300:1102.

[3] Dictamen PTN 139/2002.

[4] THEA, Federico, Artículo 8. Garantías Judiciales. En Alonso Regueira, Enrique (Coord.), La Convención Americana de Derechos Humanos y su proyección en el Derecho Argentino, La Ley, Buenos Aires, 2013, p. 147.

resolución, la que deberá declarar: ...a) El sobreseimiento del imputado, con la expresa aclaración de que la causa no afecta su buen nombre y honor...".

Por último se resalta que si bien la FIA también sugirió la existencia de un conflicto de intereses, además de la supuesta incompatibilidad, al descartarse la vinculación laboral con la empresa URBE, resulta innecesario avocarse a consideraciones al respecto.

Atentamente.

ASESORIA GENERAL DE GOBIERNO,

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

1 ° OCT. 2024