Gobierno del CHACO
Asesoría General de Gobierno

NMIP

DICTAMEN N° 284

REF: A.S. N° E6-2022-7041-A "MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA – STEINER, ENRIQUE OSVCALDO S/ INICIO INSTRUCCIÓN DE SUMARIO SEGÚN DISPOSICIÓN Nº 83/2022 AGTE. GAMARRA SANDRA"

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 Nº 1311/99.

El presente sumario se ordenó por medio de la Disposición N° 83/22 (fs. 39) de la Unidad Central de Coordinación de Emergencias Médicas (en adelante, UCCEM) para la Sra. Sandra Graciela Gamarra – D.N.I. N° 27.405.756 – por presuntas ausencias reiteradas y posible abandono de servicios desde el 1 de agosto de 2021.

I.- ANTECEDENTES:

En fecha 1 de septiembre de 2021 la Sra. Gamarra dirigió una nota a la Coordinadora del Servicio del UCCEM, a efectos de solicitar la afectación a la Región VIII del mismo Ministerio. Y la Coordinadora, por Nota Nº 227/2022, comunicó al Subsecretario de Salud, de lo peticionado por la agente (fs. 1 y 2).

El pedido de traslado peticionado contaba con el visto bueno del Director Regional Nº VIII (fs. 3) y fue reiterado por la interesada el 24 de noviembre de 2021 (fs. 7).

A fs. 11 obra Nota Nº 17/22 de Coordinadora del UCCEM de fecha 28 de diciembre del 2021, dirigida al Subsecretario de Salud, informando que la Sra. Gamarra presentó certificado médico durante el mes de agosto del 2021; que después de ello no volvió a presentarse a cumplir funciones; y que tiene una solicitud de transferencia (E6-2021-19912- A). A la nota acompañó documentación presentada por la agente (fs. 12/18).

La documentación mencionada y aportada incluye certificado médico, informe circunstanciado y psicodiagnóstico otorgado por la licenciada Matijasevich Melisa Noelia, en el que se lee: *"no refiere antecedentes familiares ni personales de enfermedad mental. Actualmente ingiere medicación psicofarmacológica... Se encuentra bajo tratamiento psicológico a mi cargo desde el mes de septiembre del 2021... El motivo de consulta fue principalmente por presentar la siguiente sintomatología: sensación de opresión y falta de aire (puntualmente cuando está bajo presión en situaciones laborales), reacciones impulsivas, problemas para conciliar y mantener el sueño (pesadillas recurrentes y agotamiento), hipersensibilidad, y dolores de cabeza que requieren la ingesta de medicación. Tales indicadores son causa y concausa del estrés laboral que padece, produciendo un fracaso de los mecanismos defensivos y agotamiento del aparato psíquico. Se indica reposo psicolaboral debido a la magnitud de los indicadores hallados que datan desde el mes de Septiembre del año en curso, y el cambio de funciones (traslado) laboral. Se continuará trabajando con técnicas de afrontamiento del estrés y desensibilización sistemática de los síntomas... Teniendo en cuenta los indicadores hallados y evaluados, se recomienda continuar con el tratamiento psicológico con el objeto de minimizar la sintomatología, y su sugiere técnicamente cambio de funciones (traslado)...";*

A fs. 20/ 20 vta. obra Dictamen de la Unidad de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Salud de fecha 15 de febrero de 2022 señalando que la agente no cumplió con el procedimiento indicado para los supuestos de inasistencias vinculados con motivos de salud, por lo que se considera que su inasistencia configuró el supuesto de abandono de servicios.

A fs. 24 obra Providencia de la Unidad de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Salud de fecha 4 de marzo de 2022, autorizando a la Unidad de Recursos Humanos la retención preventiva de haberes a la Sra. Gamarra. Y la Unidad de Recursos Humanos del Ministerio de Salud indicó a fs. 37/38 que la Sra. Gamarra tendría los haberes retenidos desde 22 de marzo de 2022.

En atención a los citados antecedentes, a fs. 39 obra Disposición Nº 83/2022 de la Coordinadora de UCCEM –de fecha 1 de abril de 2022- disponiendo la instrucción de sumario administrativo a la agente Gamarra por infracción al artículo 23 inciso 1 de la Ley 292 A. Y, el 3 de octubre, se remitieron las actuaciones a la Dirección de Sumarios, conforme sello de su Mesa de Entradas (fs. 40), obrando glosada acta de recepción de las actuaciones y designación de la Instrucción Sumarial de fecha 20 de octubre de 2022 (fs. 41).

Aceptado el cargo a fs. 42, la Instrucción dio inicio a las tramitaciones de rigor y envió diversos pedidos de informes a distintas áreas del Ministerio de Salud Pública, con fechas de 24 de octubre de 2022 (fs. 43), 2 de octubre

de 2023 (fs. 57), y 18 de octubre de 2023 (fs. 58), recibiendo las respuestas correspondientes en las actuaciones electrónicas E2-2022-20348-Ae (fs. 48/54) y E2-2023-20978-Ae (fs. 57/66 vta.).

En estos informes se constata que desde septiembre de 2021 no existen registros de asistencia de la agente, y que desde el 2 de agosto de 2023 la misma comenzó a cumplir funciones con normalidad tras su transferencia a la Región Sanitaria N° VIII, mediante Resolución Nº 2250/2023 de fecha 28 de julio 2023. (fs. 61/62 vta.).

Existiendo merito suficiente a fs. 55 y vta. se citó a la agente a efectos de que preste declaración de imputada, quien -estando debidamente notificada (fs. 56)- no se presentó.

A fs. 63 obra informe del Director Región Sanitaria VIII quien manifiesta que desde el 2 de agosto de 2023 la agente presta servicios en esa región sanitaria de forma continua e ininterrumpida. Y, por otra parte, a fs. 64/65 se informa que la agente tuvo retenidos sus haberes desde el 31 de agosto de 2021 siendo los mismos levantados en el mes de septiembre de 2023.

Habida cuenta de las pruebas acompañadas a fs. 67/69 se formuló capítulo de cargos y encuadre legal notificándose debidamente la agente a fs. 70/70 vta.

El cargo formulado fue registrar inasistencias en su lugar de trabajo desde el 1 de agosto de 2021 al 2 de agosto de 2023, teniendo los haberes suspendidos desde el 31 de agosto de 2021 a septiembre de 2023. Y el encuadre legal, fue transgredir con su inconducta lo previsto en los artículos 21 incisos 1 y 2 y 22 inciso 5- del Estatuto para el Personal de la Administración Pública Provincial -Ley Nº 292-A-, en concordancia con los artículos 21 22 inciso 2 y 23 del Régimen Disciplinario Anexo a la citada norma.

Dice el artículo 21 de la Ley Nº 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;...".*

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: 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; ...*". 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 inciso 5...*". 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...*".

A fs. 74/86, se incorporó descargo y ofrecimiento de pruebas presentado por el Dr. Carlos A. Acevedo en representación de la Sra. Nélida Gamarra. En dicho acto la agente sumariada manifestó que a la fecha se encontraba bajo tratamiento psicológico y psiquiátrico a consecuencia de haber sido víctima de malos tratos y acoso por parte de quien en ese momento era su superior jerárquico, Dr. Carlos E. Fernández (Subsecretario de Salud). Al escrito se adjuntó un informe psiquiátrico emitido por el Dr. Oscar Roo (MP 2689), en el que se sostiene que la agente presenta un cuadro de ansiedad aguda (fs. 85/86), así como denuncia del hostigamiento oportunamente efectuada por la agente ante la División de Violencia Familiar y Género Metropolitana (fs. 84).

En su informe, el Dr. Roo detalla que la paciente acudió a consulta debido a los episodios de acoso y hostigamiento que habría sufrido por parte de quien inicialmente fue su compañero de trabajo y luego su superior jerárquico. La paciente relató que comenzó a ser objeto de acoso y hostigamiento por parte del entonces Subsecretario, quien no dio curso a su pedido de traslado y aprovechaba diversas situaciones para acercarse físicamente a ella. Esta situación fue generando en la paciente serias dificultades, las cuales le dejaron secuelas psicológicas que persisten hasta la fecha, tales como un descenso de peso de 15 kg., la necesidad de medicación con psicofármacos, y episodios recurrentes de ansiedad y angustia.

A fs. 90/ 90 vta. se procedió a la apertura de la causa a pruebas. Y, producidas las mismas, a fs. 102/102 vta. se cerró el periodo probatorio y se corrió vista de las actuaciones para alegatos; notificándose debidamente a fs. 103.

No existiendo pruebas pendientes de producción y no habiendo la agente sumariada presentado alegatos, la instrucción dispuso a fs. 121 clausurar las actuaciones sumariales y elaborar el Informe Final, que luce agregado a fs. 122/125 vta.

Habiéndose remitido el Informe Final a la Dirección de Sumarios, ésta –en cumplimiento del art. 73 del Reglamento de Sumarios - previo

contralor del procedimiento efectuado y apreciadas las pruebas reunidas, aconsejó la sanción disciplinaria, y elevó las Actuaciones a esta Asesoría General de Gobierno para su fiscalización (fs. 126/128 vta.).

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 Gamarra dispuso de las oportunidades correspondientes para ejercer su defensa y ofrecer las pruebas, como así también de alegar sobre los hechos y mérito de las pruebas obrantes en la causa, sin hacer uso de los mismos.

De lo expuesto surge debidamente acreditado que la instrucción del presente sumario concluye que la agente no asistió a su lugar de trabajo desde agosto de 2021, justificando sus ausencias mediante certificados médicos. Sin embargo, se observa que no se cumplieron con los requisitos establecidos en el artículo 27 de la Ley N° 645-A, "Régimen de Licencias y Permisos de la Administración Pública", respecto a la justificación de las ausencias por motivos de salud.

A lo largo del proceso, la Sra. Gamarra ha expuesto que sus problemas de salud mental se derivan de episodios de acoso laboral sufridos por parte de su superior jerárquico, el Dr. Carlos E. Fernández, lo que habría afectado gravemente su bienestar y capacidades laborales. En apoyo a su versión, la agente presentó un informe psiquiátrico emitido por el Dr. Oscar Roo, quien diagnosticó un cuadro de ansiedad aguda debido al hostigamiento sufrido. Además, se anexó una denuncia policial interpuesta contra el mencionado Dr. Fernández (fs. 84), que describe conductas de acoso y trato inapropiado.

En consideración de lo expuesto y de los informes médicos presentados, resulta pertinente aplicar un enfoque comprensivo, dado que las ausencias de la Sra. Gamarra parecen estar directamente vinculadas a su estado de salud mental, derivado del acoso laboral denunciado. La legislación nacional e internacional en materia de derechos humanos y salud mental, particularmente la Ley Nacional N° 26.657 "Derecho a la Protección de la Salud Mental" y la Ley Provincial N° 2339-G, "Adhesión a la Ley de Salud Mental" reconocen el derecho a la protección de la salud mental y a la erradicación de la violencia y el acoso laboral.

La normativa vigente, como la Ley Nacional Nº 27.580 "Aprobación del Convenio sobre la Eliminación de la Violencia y el Acoso en el Mundo del Trabajo (Convenio OIT N° 190/2019) y el Decreto 214/2006 "Homologación del Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Publica Nacional" prohíbe

el acoso y la violencia en el ámbito laboral, estableciendo medidas para prevenir y sancionar estas conductas. En este caso, la Sra. Gamarra ha planteado la existencia de un entorno laboral tóxico, que afectó gravemente su salud.

Luego de analizar exhaustivamente los hechos, los informes médicos y la denuncia policial presentada por la Sra. Gamarra, y considerando la situación de vulnerabilidad planteada por la misma en relación con su salud mental derivada del supuesto acoso laboral sufrido, esta instrucción estima que, si bien corresponde atribuirle responsabilidad por las ausencias prolongadas sin justificación adecuada, las circunstancias excepcionales del caso ameritan una sanción disciplinaria atenuada. Sobre todo si se tiene en cuenta que en el informe de fs. 61 se señala que (desde el 2 de agosto de 2023 tras su transferencia a la Región Sanitaria N° VIII, mediante Resolución Nº 2250/2023 de fecha 28 de julio de 2023. -fs. 62/62 vta.-) la misma comenzó a cumplir funciones con normalidad.

En este sentido, si bien las inasistencias no se ajustaron completamente a los requisitos formales establecidos por la Ley N° 645-A en cuanto a la justificación de licencias por razones de salud, la situación particular de la agente, sumada a los informes médicos y la denuncia presentada, permiten considerar que las faltas se originaron en una patología relacionada con el entorno laboral y el trato recibido por parte de su superior jerárquico.

Cabe tener presente que la instrucción arbitró los medios necesarios para obtener información sobre el curso de la denuncia presentada. Dicha denuncia fue elevada al Juzgado de Faltas de la ciudad de Resistencia, en los autos caratulados "GAMARRA SANDRA GRACIELA S/ DENUNCIA", Expte. N° 4591723. Tal como es habitual en casos relacionados con investigaciones administrativas, la instrucción remitió varios oficios al mencionado juzgado, sin embargo, hasta la fecha no se ha recibido respuesta, a pesar de los oficios enviados el 20 de mayo de 2024 (fs. 115), 14 de agosto de 2024 (fs. 116), 20 de agosto de 2024 (fs. 117) y 10 de octubre de 2024 (fs. 119).

Como corolario de lo hasta aquí mencionado se aprecia informe del Departamento de Asistencia y Liquidaciones donde consta que la sumariada tuvo los haberes retenidos desde el 31 de agosto de 2021 al 1 de septiembre de 2023 no existiendo en tal caso cobros indebidos.

Así las cosas ha quedado debidamente probado que la agente tuvo un accionar irregular, ya que se le registran inasistencias a su lugar de trabajo desde el 1 de agosto de 2021 hasta el 2 de agosto de 2023. En razón de lo expuesto, la Sra. Gamarra tuvo sus haberes suspendidos desde el 31 de agosto de 2021

hasta septiembre de 2023, lo cual surge de los expedientes obrantes en los actuados (fs. 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 20, 21, 22, 24, 28).

A partir de su accionar, la agente transgredió lo normado en los artículos 21 incisos 1 y 2, y 22 inciso 5, del Estatuto para el Personal de la Administración Pública Provincial (Ley Nº 292-A, antes N° 2017), en concordancia con los artículos 21, 22 apartado 2, y 23 del Régimen Disciplinario Anexo a la citada normativa.

En virtud de lo anterior, y teniendo en cuenta la gravedad de las inasistencias así como las circunstancias atenuantes y el principio de proporcionalidad, se sugiere–conforme a lo dictaminado por la Dirección de Sumarios- la aplicación de una sanción disciplinaria atenuada de SUSPENSIÓN de treinta (30) días a la Sra. Sandra Graciela Gamarra, en lugar de una sanción más severa como la cesantía o exoneración.

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.

Cabe tener presente en este sentido lo postulado por La Procuración del Tesoro *que: "...la graduación de la sanción queda librada a la prudente discrecionalidad de la autoridad de aplicación"* (Dictámenes 133:113). Y también que: *"Por esta atribución, que reconoce un único límite en el ordenamiento jurídico, la Administración tiene, ante la comisión de faltas disciplinarias por parte de sus agentes, la facultad de sancionarlos en la medida que estime oportuna o convenientemente para preservar su normal funcionamiento"*[1].

Se recomienda, además, que la Sra. Gamarra reciba acompañamiento y seguimiento adecuado en su tratamiento de salud, y que se garantice un entorno laboral libre de acoso y violencia, conforme a la normativa vigente en materia de derechos laborales y de salud mental.

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*

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

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,

07 MAY 2025

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