Gobierno del CHACO
Asesoría General de Gobierno

NMF

DICTAMEN N° 326

REF: A.S. N° E6-2020-7894-A "S/ "SUMARIO ADMINISTRATIVO POR SUPUESTO ABANDONO DE SERVICIOS, AGTE. CARBONELLI VALERIA MARINA"

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 Nº 28/2023 de la Subsecretaria de Atención y Acceso al Sistema de Salud de fecha 2 de marzo de 2023 (fs. 97/100) para la agente Sra. VALERIA MARINA CARBONELLI, DNI Nº 34.413.033, por supuesto abandono de servicios desde el 17 de mayo de 2020 a su puesto de trabajo en el Hospital Pediátrico "Dr. Avelino Castelán".

I.- ANTECEDENTES:

De los antecedentes agregados a las presentes actuaciones surge que el 29 de abril de 2020 la Sra. Carbonelli – Médica Especialista en Diagnóstico por Imágenes- quien prestaba funciones como contratada de servicio en el Hospital Pediátrico, solicitó poder realizar sus actividades como especialista en el Servicio de Diagnóstico por Imágenes del Hospital Salvador Mazza de la ciudad de Villa Ángela a partir del 1 de junio de 2020 (fs. 1).

La solicitud realizada fue apoyada por la Dirección del Hospital Pediátrico Avelino Castelán. A fs. 5, obra nota de fecha 1 de diciembre de 2020, en la cual el Director del Hospital Pediátrico "Dr. A. L. Castelán", Dr. Hugo M. Ramos, manifestó su conformidad con la transferencia solicitada por la Sra. Carbonelli, indicando a la superioridad que dado que su especialización era de gran importancia para el nosocomio solicitaba personal en su reemplazo.

En el transcurso de los años 2020 y 2021, se detallan diferentes comunicaciones y documentos que indicaron que la Sra. Carbonelli no prestaba servicios

en el Hospital Pediátrico de Resistencia desde el 17 de mayo de 2020, y que sus haberes fueron suspendidos desde el 1 de junio de 2020 (fs. 07/12).

A fs. 26, en fecha 19 de agosto de 2020, se informó que la Sra. Carbonelli ingresó a la planta permanente del Estado Provincial por el Decreto Nº 725/2020, con fecha de efectividad desde el 1 de junio de 2020. Sin embargo, se advirtió que sus haberes fueron retenidos debido a que dejó de prestar servicios en el Hospital Pediátrico.

Siendo que la Sra. Carbonelli presentó constancias de trabajo que acreditaron su desempeño en el Hospital Salvador Mazza a partir del 1 de agosto de 2021 (fs. 42 y 45), el 20 de abril de 2022 se levantó la suspensión de haberes, conforme constancias del sistema de Planta Orgánica Nominal -PON- (fs. 47/50).

Atento al tiempo transcurrido entre el 17 de mayo de 2020 y el momento en que la agente declaró haber retomado su prestación de servicios (1 de agosto de 2021), se ordenó la Instrucción de Sumarios por la ya mencionada Disposición Nº 28/2023 de la Subsecretaria de Atención y Acceso al Sistema de Salud (fs. 97/100).

En virtud de dicha orden se remitieron las actuaciones a la Dirección de Sumarios, siendo allí recibidas el 21 de marzo de 2023, obrando glosada a fs. 101 el acta de recepción de las actuaciones y designación de la Instrucción Sumarial.

Aceptado el cargo por la Instrucción (fs. 101 vta.), ésta dio comienzo a las tramitaciones de rigor, y existiendo merito suficiente a fs. 110/111 dictó Disposición por la cual se citó a la agente a efecto de recepcionar su declaración de imputado, constando su notificación mediante el Módulo de Comunicaciones de la Plataforma de Servicios "Tu Gobierno Digital" (TGD), conforme lo dispuesto en los Decretos Nº 1525/2017 y Nº 1743/2019- (fs. 112/ 112 vta).

La agente se presentó a fs. 115 en la oportunidad designada, absteniéndose de declarar. No obstante ello, presentó descargo por escrito acompañando documental –todo lo cual se agregó a fs. 116/123.

Continuando con el procedimiento de rigor, a fs. 128/130 vta., se formuló capítulo de cargos y encuadre legal.

El cargo fue formulado en los siguientes términos *"...habría incurrido en ausentismos sin justificar desde el 17/05/2020, tuvo los haberes retenidos desde el 01/06/2020, tampoco se notifica de su pase a planta dictado por el decreto Nº 725/2020 (19/06/2023), que a tal efecto surgen certificaciones de servicios recién a partir 01/08/2021 en el Hospital Salvador Mazza de la ciudad de Villa Ángela, (lo cual surgiría de fs. 01, 05, 08, 12, 15, 18, 20, 21, 22, 25, 26, 27, 29, 31, 32, 34, 35, 42, 44, 47, 49, 54,*

55, 56, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 69, 83, 85, 87, 95, 97,98, 99, 100, 106,107, 108, 109, 110, 111)..."

Y el encuadre legal, 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, antes Nº 2017-, en concordancia con los artículos 21, 22 inciso 2 y 23 inciso 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...".*

La agente presentó Memorial de Defensa a fs. 132/135 vta. adjuntando pruebas y planteando un recurso de nulidad el cual fue desestimado según constancias de fs. 146/147 vta.

A fs. 148 se abrió la causa a prueba, haciendo lugar a las ofrecidas (documental e informativa).

A fs. 149 la Instrucción ofició a la Dirección de Recursos Humanos del Ministerio de Salud, solicitando el legajo de la agente, como lo requiriera la defensa.

Considerando la Instrucción que no existían pruebas pendientes de producción a fs. 152/152 vta. se clausuró el periodo probatorio y se corrieron vista de las actuaciones para alegatos, constando la notificación a fs. 153.

A fs.155/156 la defensa de la sumariada presentó un Recurso de Revocatoria con Jerárquico en Subsidio respecto de la Disposición que determinó la

clausura del período probatorio, en atención a que no se produjeron las testimoniales ofrecidas, ante lo cual la Dirección de Sumarios hizo lugar al recurso (Disposición N° 023/24 -fs.157/158-) ordenando la reapertura de la causa a pruebas, lo que la Instrucción instrumentó a fs. 161/161 vta.

A fs. 163/165 vta., la defensa presentó los correspondientes pliegos interrogatorios. Y, a fs. 166/ 175 lucen glosadas las constancias de las notificaciones a los testigos ofrecidos.

A fs. 176/178, lucen glosadas las declaraciones testimoniales de los Sres. Largión José Herrera, Gustavo José Herrera, Paula Andrea Sartor.

A fs. 184, se folió informe de la Directora del Hospital "Dr. Salvador Mazza", solicitado como medida de mejor proveer, en el que se lee: "...*Tengo el agrado de dirigirme a Ud., en relación al Sumario Administrativo caratulado "SUMARIO ADMINISTRATIVO POR SUPUESTO ABANDONO DE SERVICIOS, AGTE. CARBONELLI VALERIA MARINA" EXPTE. E6-2020-7894-A, en cual se dispuso como medida de mejor proveer remitir constancias que acrediten los períodos trabajados por la Dra. Carbonelli Valeria Marina. Aclarando, que en dicho periodo nos encontrábamos en Pandemia, conforme a los Decretos: N° 297/20 y 325/20, los que se dictaron a los fines de contener y mitigar la propagación de la epidemia de COVIDS-19, por medio de los cuales se oficializó y declaró el aislamiento Preventivo y Obligatorio, período en que el hospital se encontraba trabajando con guardias mínimas y ante la necesidad de especialistas, por interconsultas y/o emergencias, como ser la Dra. Carbonelli, Valeria Marina, quien es especialista en Diagnóstico por Imágenes, se la llamaba vía telefónica, no existiendo registros de entradas y salidas...*".

Asimismo, a fs. 190, la oficina de Recursos Humanos del mencionado nosocomio, indicó: "*...Ref.: Act. N° E2-2025-2351-Ae - Agte. Carbonelli, Valeria M... 1)- El agente No posee antecedentes disciplinarios y administrativos en su legajo. 2)- Su último domicilio registrado: Barrio C.G.T. Mz. 08 Pc. 10 - Villa Ángela. 4)- El agente Si presta servicios en este Hospital Dr. Salvador Mazza. Cumple funciones en el Servicio de Diagnóstico por Imagen, realizando ecografías*".

A fs. 192/192 vta. la Instrucción clausuró el período probatorio y corrió vista de las actuaciones a la sumariada, para que –conforme lo normado por el artículo 72 del Reglamento de Sumarios- alegue sobre los hechos y el mérito de las pruebas obrantes en la causa.

A fs. 193/195, lucen agregados los alegatos de la agente. Y, a fs. 196, la Instrucción tuvo por clausuradas las actuaciones disponiéndose a la elaboración del Informe Final, el cual luce agregado a fs. 197/201.

Habiéndose remitido el Informe Final a la Dirección de Sumarios (fs. 202), ésta -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. 203/205 vta.).

II.- CONCLUSIÓN:

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 Carbonelli 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.

De lo expuesto surge debidamente acreditado que la Sra. Carbonelli cumplía funciones en la órbita del Ministerio de Salud (Hospital Pediátrico "Dr. Avelino L. Castelan"), revistiendo primeramente el carácter de contratada de servicios (desde 1 de junio del 2019 hasta el 31 de mayo del 2020), momento en el que ingresó a planta permanente del estado provincial mediante el dictado del Decreto Nº 725/2020 de fecha 01 de junio del 2020 (fs. 62-68).

Surge también de los obrados que la agente solicitó su traslado desde la ciudad de Resistencia al Hospital Salvador Mazza de la ciudad de Villa Ángela (fs. 1, 7, 60).

Ahora bien, y sin perjuicio de lo expuesto, según informe del Director del Hospital Pediátrico (fs. 29) la agente –contratada de servicios- registró como última actividad laboral el día 17 de mayo de 2020, se le asignó licencia hasta el 31 de mayo de 2020 –fecha de finalización de su contrato, y –a partir del 1 de junio de 2020- en que pasó a planta por Decreto Nº 725/20 se le bloquearon los haberes debido a sus inasistencias (fs. 12).

A efectos de alcanzar la verdad material, obran pedidos de informes a distintas áreas del Ministerio de Salud que datan de fechas 30 de marzo de 2023 (fs. 102), 13 de septiembre 2023 (125) y 14 de febrero de 2024 (fs. 149) , y en consecuencia llegan a esta instancia las actuaciones electrónicas E2-2023-5768-Ae y E2-2023-19715-Ae, por las cuales se agregaron antecedentes personales de la agente marras; último domicilio declarado; situación de revista; y providencias de distintas áreas del Ministerio de referencia donde se indica que la agente desde el 17 de mayo de 2020 había dejado de asistir a cumplir funciones en el Hospital Pediátrico "Dr. Avelino Castelán".

Así de las probanzas obrantes se evidencia que la agente incurrió en inasistencias no justificadas, en transgresión a las disposiciones del Estatuto

para el personal de la Administración Pública Provincial (Ley Nº 292-A) y el Régimen Disciplinario Anexo, específicamente en los artículos 21, 22 y 23 de la normativa citada.

Sin embargo, considerando las particularidades del contexto excepcional generado por la pandemia de COVID-19, la Dirección de Sumarios Administrativos consideró pertinente adoptar una resolución que, en aras de la justicia, contemple no solo las faltas cometidas, sino también las atenuantes derivadas de la crisis sanitaria global y las dificultades administrativas que afectaron a todos los actores involucrados.

Ello así dado que la Sra. Carbonelli expuso que, debido a la emergencia sanitaria, se vio obligada a trasladarse a la ciudad de Villa Ángela en abril de 2020, debido a la necesidad de asegurarse el cuidado de su hija menor de edad, ante la imposibilidad de dejarla en instituciones educativas cerradas por las restricciones de la pandemia. Según la defensa, la agente solicitó formalmente su traslado al Hospital de Villa Ángela, pero debido a la situación de emergencia sanitaria, no pudo formalizarse el procedimiento administrativo correspondiente.

En el descargo presentado, la agente también argumentó que nunca dejó de prestar servicios, realizando funciones de manera remota, y que no percibió remuneración durante los meses en que no pudo cumplir sus funciones en el Hospital Pediátrico de Resistencia.

Ahora bien, de acuerdo con la documentación y las certificaciones de servicios presentadas, existen contradicciones en cuanto al periodo en que la agente prestó servicios en el Hospital "Dr. Salvador Mazza" de Villa Ángela. Aunque las autoridades del hospital confirmaron que la Sra. Carbonelli fue convocada para realizar funciones bajo guardias mínimas, no existen registros formales de su entrada y salida, lo que dificulta corroborar su desempeño y las condiciones en las que cumplió sus funciones.

A pesar de la falta de documentación que respalde formalmente el traslado de la agente, se debe considerar que el contexto de la pandemia generó una reestructuración en los procedimientos administrativos, lo que dificultó la formalización de muchos actos administrativos, incluyendo traslados y transferencias.

La pandemia de COVID-19 provocó una alteración en el funcionamiento normal de la Administración Pública, así como la imposibilidad de seguir los procedimientos establecidos en situaciones de normalidad. Las restricciones sanitarias, el confinamiento, y la necesidad de adaptarse a nuevas formas de trabajo a distancia, afectaron la ejecución de trámites y la gestión de personal. En este contexto, la Sra. Carbonelli se vio obligada a tomar decisiones urgentes y en condiciones excepcionales, lo que justifica, en parte, la ausencia de formalización en su traslado administrativo.

Si bien es cierto que la Sra. Carbonelli incurrió en faltas relacionadas con inasistencias no justificadas y no cumplió con los procedimientos formales requeridos por la ley, se considera que el contexto de emergencia sanitaria y las dificultades operativas que enfrentó durante la pandemia deben ser evaluados como atenuantes. Es evidente que la agente actuó con la intención de garantizar el bienestar de su hija, lo que pone de manifiesto una circunstancia personal que influyó en su comportamiento, sin que ello implique un perjuicio directo al Estado.

Por lo expuesto se ha acreditado la existencia de ausentismos no justificados desde el 1 de junio de 2020. No obstante, se tiene en cuenta que estos ausentismos se produjeron en un contexto de emergencia sanitaria excepcional, y -en virtud de las circunstancias atenuantes expuestas- la Dirección de Sumarios Administrativos propuso una sanción de apercibimiento a la Sra. Carbonelli, en lugar de sanciones más severas como la suspensión, cesantía o exoneración.

Esa sanción se aconseja considerando que la agente cumplió funciones de manera remota, sin perjuicio económico para el Estado, y que su conducta no fue dolosa ni implicó un perjuicio patrimonial directo.

A pesar de hallarse configurado el llamado abandono de servicios, el cual es sancionado con cesantía, en materia de derecho disciplinario no rige el sistema de *"obligatoriedad"*, sino el de *"oportunidad"*. Y, 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.

Es decir, el sistema de sanciones establecido en la Ley Nº 292-A – Anexo Disciplinario-, no es de aplicación rígida; sólo se trata de límites máximos impuestos a la potestad sancionadora de la Administración.

Sobre el punto cabe tener presente lo postulado por La Procuración del Tesoro que *"...la graduación de la sanción queda librada a la prudente discrecionalidad de la autoridad de aplicación"*. Y también que: *"... 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]

Asimismo, respecto a las inasistencias injustificadas continuas que configurarían el abandono del servicio, no puede dejar de tenerse presente la necesidad de la concurrencia del elemento subjetivo de la falta disciplinaria para que un hecho revista ese carácter.

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

Por otra parte, se recomienda que el Ministerio de Salud revise los procedimientos administrativos internos, con el fin de mejorar la respuesta ante situaciones excepcionales como la pandemia, y de establecer mecanismos más flexibles para la reubicación de personal en circunstancias excepcionales.

Por todo lo expuesto, y conforme a lo dictaminado por la Dirección de Sumarios Administrativos considera que, si bien la Sra. VALERIA MARINA CARBONELLI DNI Nº 34.414.033 incurrió en faltas administrativas, estas deben ser evaluadas a la luz de las atenuantes que se derivan del contexto pandémico. La sanción de APERCIBIMIENTO se presenta como una medida justa y proporcional, que permite corregir las irregularidades cometidas (transgresión de 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 Nº 2017-, en concordancia con los artículos 21 incisos 1 y 2 y 22 inciso 2 del Régimen Disciplinario Anexo a la citada norma) sin desmedro de los derechos de la agente, y a la vez resguardar los intereses del Estado.

Por último, se recuerda la vigencia de lo 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. MARIA ALEJANDRA FERREYRA
Asesora General de Gobierno
PROVINCIA DEL CHACO

20 May 2025