Gobierno del CHACO | Asesoría General de Gobierno

NMIP

555

DICTAMEN N°.....

REF: EXPEDIENTE Nº E28-2021-007-E "DIRECCIÓN DE ADULTOS MAYORES – DRA. WALY SOLIS S/ACTOS SITUACIÓN EN LA RAM NUESTRA SEÑORA DE LA ESPERANZA RCIA. – INSTRUYE SUMARIO ADM. DISPOSICIÓN Nº 066/21"

DE: ASESORÍA GENERAL DE GOBIERNO

PROVINCIA DEL CHACO

DRA. MARÍA ALEJANDRA FERREYRA

A: MINISTERIO DE DESARROLLO HUMANO

PROVINCIA DEL CHACO

DRA. SONIA GABRIELA GALARZA

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 0066/2021 la instrucción de sumario administrativo a la agente Elvira Núñez con funciones en la Residencia para Adultos Mayores por hechos de violencia y maltrato hacia los residentes, hacia el personal que presta servicios en la residencia (fs. 61/63).

I.- ANTECEDENTES Y NORMATIVA:

A fs. 02/07 obran fotocopias de actas labradas los días 5, 13 y 16 de marzo del año 2020 en las cuales se informan supuestas situaciones de maltratos hacia compañeros y residentes, por parte de la Sra. Núñez (fs. 2/7).

A fs. 10/57 obran documentales consistentes en Actas e instrumentos legales, documentales y denuncias que manifestaron presuntas irregularidades cometidas por la Sra. Elvira Núñez referidas al sector administrativo economato de la RAM Nuestra Señora de la Esperanza ubicada entre calles Parodi y Toledo de nuestra ciudad de Resistencia.

A fs. 58/60 obra Dictamen emitido por el abogado Abel Emanuel Encina Ministerio de Desarrollo Social, quien aconsejó en virtud de las irregularidades acreditadas mediante las actuaciones de marras, la instrucción de sumario administrativo a la agente Elvira Núñez.

En virtud de dicha sugerencia la Directora de Adultos Mayores dictó la ya mencionada Resolución Nº 0066/21 ordenando la Instrucción de Sumarios para la agente Nuñez y, previo agregado de documentación pertinente (informes relativos a la Sra. Elvira Nuñez que aludieron responsabilidad y supuesto incumplimiento de la agente nombrada como personal a cargo de las funciones de economato y co-ejecutora que, supuestamente, obstaculizaba el buen funcionamiento en el control real de mercaderías o productos alimentarios en el organismo investigado –fs. 84/94-) se remitieron las actuaciones a la Dirección de Sumarios (fs. 95), donde fueron recibidas a fs. 96.

La Directora de Sumarios designó a la Instrucción, en el mismo instrumento de recepción del Expediente (fs. 96) y la Instrucción aceptó el cargo a fs. 96 vta.

A fs. 97/102 obran copias digitales obtenidas de la causa judicial existente en Juzgado de Garantías Poder Judicial del Chaco caratulada "IBARRA, ROBERTO DANIEL S/DENUNCIA" -Expte. N° 30772/2020-1- y por la cual se acreditó archivo de las actuaciones conforme lo previsto por el art. 343, primer párrafo, segundo supuesto del CPP, por parte de la Dra. María Laura Vancorbeil Fiscal a cargo del MUIT.

Existiendo merito suficiente a fs. 104/105 obra providencia de fecha 31/07/23 por la cual se dispuso recepcionar declaración de imputada a la señora Elvira Nuñez DNI N° 24.351.498 y se fijó audiencia para el 24/08/23 hora 8:00; quien fue notificada conforme constancias de fs. 105 vta. por medio de la Plataforma de Servicios "Tu Gobierno Digital"-TGD- de acuerdo a lo dispuesto por los Decretos Nº 1525/2017 y Nº 1743/2019.

Cabe destacar que en la constancia de entrega de la cédula se lee que ésta fue entregada en fecha 03/08/23 (no leída). Sin embargo, el Código de Procedimientos Administrativo -Ley Nº179-A- establece en su artículo 47: *"... 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. 127, luce glosada la Declaración de Imputada de la agente Elvira Núñez, quien hizo hincapié en: 1) Su trayectoria en la residencia: Comenzó a trabajar en la Residencia de Adultos Mayores Nuestra Señora de la Esperanza en

2013, inicialmente como administrativa. Con el tiempo asumió diversos roles, incluyendo el de auxiliar de enfermería y finalmente encargada de la residencia desde marzo de 2020 hasta noviembre de 2022. 2) Existencia de conflictos laborales: Durante su gestión, enfrentó problemas con un responsable anterior (Roberto), quien era descrito como autoritario y maltratador. Núñez menciona que el personal solicitó su nombramiento como encargada debido a los malos tratos sufridos. 3) El cuidado de los residentes: Habla sobre el caso del residente, Antonio Bonillo –uno de los supuestos maltratados- aseverando que tenía antecedentes penales y dificultades psicológicas, y contó cómo ayudó a mejorar su actitud al dialogar con él sobre sus intentos de autolesionarse. 4) Acusaciones de discriminación: Núñez aclara que no discrimina a personas homosexuales, ya que tiene sobrinos de esa condición, y valora la bondad de las personas por encima de su orientación sexual. 5) Rendiciones durante la pandemia: Durante el aislamiento por la COVID-19, Núñez asumió múltiples funciones, incluyendo la de encargada administrativa y de enfermería, debido a la escasez de personal. Aclara que durante su gestión, ningún residente se enfermó de COVID-19, lo que considera su mayor satisfacción. En resumen, Núñez defiende su gestión en la residencia, refuta las acusaciones de discriminación y justifica su desempeño durante la pandemia, a pesar de las dificultades y la falta de personal.

Habida cuenta de las pruebas agregadas a fs. 129/130 vta., por providencia de fecha 10/05/24, se dispuso formular capítulo de cargos y encuadre legal a la señora Elvira Núñez.

El cargo formulado fue que la Sra. Núñez habría realizado acciones que encuadrarían en hechos de violencia y maltrato hacia los adultos mayores Sres. González, Carballo, Oviedo y Correa en el horario en que debía realizar el baño diario a los mencionados -empujones, ofensas verbales, estirones, quitando bruscamente prendas de vestir- y también contra el señor Antonio Bonillo quien se encuentra postrado, a quien le arrojó sobre las piernas un cigarrillo encendido con actitud autoritaria. Asimismo también habría ejercido maltrato verbal hacia el Sr. Cristian Fabián Maidana (manifestaciones referidas a su condición sexual el día 29/09/2020) y actitudes arbitrarias sobre el señor Roberto Ibarra quien cumplía funciones de ecónomo en la institución por Disposición N° 0367/2020 conforme los registros de la Dirección de Adultos Mayores (por haberlo desplazado de forma ilegal mediante Circular N° 001/2020, carente la agente investigada de facultades administrativas ni competencia para dicha decisión). También se le imputó no haber realizado actas de constatación e inventario de mercaderías que quedaban en stock en la residencia, ni del ingreso y egreso de las mismas.

Y, el encuadre legal fue infringir lo dispuesto por los artículos 21 incisos 1, 3, 4, 6 y 9 y 22 incisos 8 y 11 del Estatuto para el Personal de la

Administración Pública Provincial -Ley Nº 292-A- en concordancia con los artículo 21 inciso 1 y 22 inciso 2 del Régimen Disciplinario anexo a dicha normativa.

Dice el artículo 21: *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;... 3) Observar en el servicio la conducta decorosa y digna que la función oficial exige; 4) Responder por la eficiencia, rendimiento y tareas del personal a sus órdenes;... 6) Cuidar los bienes del Estado velando por la economía del material y por la conservación de los elementos que le fueron confiados a su custodia y utilización... 9) Considerar que es un servidor de la comunidad y que, por lo tanto, debe conducirse con tacto, cortesía, ecuanimidad y diligencia en sus relaciones de servicio con el público. Igual conducta deberá observar respecto a sus superiores y subordinados..."*

Añade el artículo 22: *"Queda prohibido a los agentes: ... 8) Realizar, propiciar, o consentir actos incompatibles con las normas de moral, urbanidad y buenas costumbres dentro de la administración pública;... 11) Realizar actos de indisciplina o motivar situaciones que los creen..."*

Establece el Régimen Disciplinario: "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;..."* 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 incisos 8... 11...".*

A fs. 131/132 obran copias de reportes del Módulo de Comunicación de la Plataforma de Servicios TGD, en la que consta que se notificó a la señora Núñez el 10/05/24.

A fs. 155/158 vta. y 197/200, la Instrucción recibió las Declaraciones Testimoniales del Personal de la RAM (Señores Patricia Noemí Ledesma, Miriam Lilian Fernández, Ramona Verónica Mora, Mirta Elena Gómez, Eduardo Omar Vence, Horacio Eusebio Casco, Diego David Infrán y Catalina Librada Nuñez) a las cuales –en honor a la brevedad- se remite. Basta señalar que los declarantes coincidieron respecto del excelente y solidario desempeño de la agente Núñez.

No habiendo la agente presentado Memorial de Defensa, a fs. 203/204 obra providencia de fecha 27/09/24 por la cual se dispuso clausurar periodo

probatorio y correr vista de las actuaciones para que la agente Elvira Núñez alegue sobre los hechos y el mérito de las pruebas obrantes en la causa; constando la notificación a fs. 207.

A fs. 208/209 obran alegatos de la agente presentados en tiempo y forma en fecha 07/10/24. Y, a fs. 210 obra providencia de fecha 09/10/24 por la cual se dispuso clausurar las actuaciones sumariales y elaborar la conclusión final de la causa, la cual luce foliada a fs. 211/216 vta.

Habiendo remitido la Instrucción sus conclusiones a la Dirección de Sumarios (fs. 217), 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. 218/221 vta.).

A fs. 222, en fecha 8 de septiembre de 2025, encontrándose estos actuados a disposición de esta instancia para su correspondiente fiscalización, la Directora de Sumarios, por Providencia N° 97/2025, informó*: "...que por Decreto N° 1244/2025 se impuso a la agente Elvira Núñez la sanción expulsiva de Cesantía, por lo que encontrándose pendiente la fiscalización por parte de esa Asesoría General de Gobierno la sanción que se sugiera deberá ser anotada en su legajo personal. Cabe tener presente que la potestad sancionatoria de la Administración alcanza los supuestos en los cuales el vínculo con el agente se extinguió. Es decir, es posible sancionar a un agente que dejó de pertenecer a los cuadros de la Administración. La Sala I de la Cámara Nacional del Contencioso Administrativo Federal, en el caso "Musa, José Osvaldo c/ Resolución N° 215/1999, SMC Presidencia de la Nación", del año 2000, se expidió en el sentido de admitir expresamente la posibilidad de que un órgano competente de la Administración aplique una sanción disciplinaria a quien ha concluido su relación de empleo público. En estos casos, la sanción solamente queda asentada en el legajo personal del ex agente, dada la imposibilidad de hacer efectiva las consecuencias derivadas del ejercicio del poder disciplinario de la Administración que exige la existencia de una relación de empleo público..."*

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 Núñez 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.

Cabe señalar que fueron dos (02) los hechos imputados a la agente como infracciones. Por un lado, se la acusa de no haber realizado los inventarios de mercaderías en stock, como así también el detalle de rendiciones (ingreso/egreso) de raciones en la RAM "Nuestra Señora de la Esperanza" durante el tiempo que estuvo a cargo de la institución durante el año 2020; y por otro lado de la supuesta inconducta por supuesto maltrato hacia los señores Roberto Ibarra y Cristian Maidana integrantes del personal de la RAM, así como a varios residentes durante el periodo precitado, acorde capítulo de cargos y encuadre legal de fs. 129/130.

Respecto de las irregularidades en las rendiciones se pudo acreditar fehacientemente por informe de la Dirección de Administración del Ministerio de Desarrollo Humano y documentales adjuntas (fs. 159/185) que consignaron repetidamente observaciones en las Rendiciones de Fondos de Raciones porque contenían importes imprecisos, erróneos, incorrectos y no se ajustaron a los términos exigidos por el Decreto N° 731/2020, durante el periodo comprendido entre febrero-diciembre 2020.

Ahora bien, de las declaraciones obrantes a fs. 155/158 vta., 199/200 se desprende que -durante la pandemia de COVID-19- el personal de la residencia sufrió una reducción significativa, y que la falta de personal -sumada a la dificultad de contar con los recursos necesarios- causó demoras en las rendiciones.

De las Declaraciones de Patricia Noemí Ledesma y Miriam Lilián Fernández se desprende que, debido a la escasez de personal, muchas tareas se realizaban de manera improvisada, y las rendiciones no se hicieron en tiempo y forma. Que Elvira -como encargada- tenía que hacer todo el trabajo administrativo sola, con la ayuda mínima de Claudia Guera, encargada de las raciones. Destacan que, aunque el trabajo administrativo se haya resentido, lo valioso fue que nunca se registró un caso de COVID entre los adultos mayores.

Las testigos Ramona Verónica Mora y Mirta Elena Gómez resaltaron que, durante el confinamiento, el personal estaba compuesto principalmente por becados y aquellos con riesgo no podían trabajar. Aun así, Elvira se mantenía presente, apoyando en las tareas más urgentes. Y, que los pocos empleados disponibles se encargaban de diversas tareas, incluidos los cuidados y la salud de los residentes.

Diego David Infrán y Catalina Librada Nuñez coincidieron en que las tareas de rendición de raciones se vieron afectadas por la falta de personal, y otros como Eduardo Omar Vence y Horacio Eusebio Casco confirmaron que solo un reducido grupo de personas trabajaba durante la pandemia. A pesar de las complicaciones, la salud de los residentes se mantuvo estable.

En lo que respecta a las acusaciones que la Sra. Elvira Núñez recibió por supuestos maltratos, dijeron de manera coincidente y unánime los testigos (quienes trabajaron en la Residencia de Adultos Mayores Nuestra Sra. de la Esperanza -fs. 155/158 vta., 199/200-); que el obrar y la conducta de la trabajadora fue siempre correcto, respetuoso y ordenado con el personal que estuvo a su cargo, así como con los residentes alojados en la institución.

Varios declarantes destacaron su trato atento y responsable con los adultos mayores, particularmente con aquellos más vulnerables como los Sres. Oviedo y Correa; así como que Elvira nunca maltrató ni mostró actitudes discriminatorias hacia los residentes -como es el caso de Cristian Maidana- a pesar de que él tenía una personalidad difícil.

Asimismo, algunos empleados mencionan a Roberto Ibarra, quien fue descrito como autoritario y con un trato negativo hacia el personal y los residentes, lo que provocó conflictos durante su gestión. También se mencionó que Ibarra tuvo un comportamiento problemático en cuanto a la comida de los residentes y fue denunciado por maltrato hacia los adultos mayores.

Por Informe de fs. 150 vta. y fs. 151 de la Dirección de Adultos Mayores (Actuación Electrónica N° E2-2024-11379-Ae, E-parte 7 Pag. 2/5), por el cual se remitió la Planilla Personal de Planta Permanente y Beneficiarios Becas Vulnerables, se pudo comprobar que los testigos declarantes trabajaron en la Residencia de Adultos Mayores "Nuestra Señora de la Esperanza" durante el año 2020 y que el resto del personal fue trasladado a cubrir puestos en el interior o solicitó licencia por protocolo COVID, quedando –en efecto- la residencia con escaso o casi nulo de personal durante ese periodo.

Así las declaraciones coinciden en que Elvira Nuñez fue una buena profesional, dedicada y comprometida con su trabajo, especialmente en la atención a los adultos mayores, y nunca se le observó maltrato o discriminación.

Es preciso tener presente que la Sra. Elvira Nuñez, responsable de la Residencia de Adultos Mayores Nuestra Señora de la Esperanza, asumió su cargo en marzo de 2020, en el contexto del aislamiento obligatorio debido a la pandemia de COVID-19. Durante este período, enfrentó múltiples desafíos, como la escasez de personal, afirmada por los mismos trabajadores.

Nuñez en su defensa explicó que, fue justamente debido a la falta de personal adecuado en el economato, que no pudo cumplir con la rendición de las compras de mercadería de manera correcta, un trabajo que le correspondía al anterior responsable, Roberto Ibarra. Y, que a pesar de las dificultades, asumió múltiples

funciones, como encargada, auxiliar, cocinera, enfermera y hasta soporte psicológico para los residentes. Aseguró que, gracias a su dedicación, ningún residente contrajo COVID-19.

Si bien reconoció su error por no completar los cuadernos de entrada y salida de mercadería, señaló que las demás documentaciones (como los cuadernos de menú y cocina) estaban correctamente gestionadas y reflejaban la administración adecuada de los recursos. La imputada también cuestionó la forma en que se realizaron las inspecciones, considerándolas una persecución laboral.

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].

Así las cosas, la Instrucción recomendó desestimar las acusaciones relacionadas con maltrato a los residentes, pero se mantuvo parcialmente los cargos respecto de la omisión de las rendiciones de los cuadernos de la residencia, conforme a los informes del Ministerio de Desarrollo Humano.

Esa recomendación de la instrucción de mantener solo parcialmente los cargos refleja la valoración de su dedicación y esfuerzo en

[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.

circunstancias extremas, pero también subraya la importancia de cumplir con los procedimientos administrativos establecidos.

En resumen, analizada la cuestión planteada se debe hacer un balance entre reconocer el esfuerzo y dedicación de Nuñez en una situación difícil, mientras se mantiene una advertencia sobre las responsabilidades administrativas que no fueron cumplidas a cabalidad. Por todo lo expuesto, se razona que deben desestimarse las acusaciones en lo relativo al supuesto maltrato por el cual se la acusó infundadamente y mantener parcialmente los cargos formulados en lo referido a las rendiciones de los cuadernos de la residencia, por no conformar en tiempo ni forma las documentales que obran en marras por informes recibidos de la Dirección de Administración del Ministerio de Desarrollo Humano.

En merito la Dirección de Sumarios sugirió la aplicación de sanción correctiva de SUSPENSIÓN DE TRES (3) DIAS a la Sra. Elvira Núñez por haber transgredido el artículo 21 incisos 1, 4 y 6 de la Ley N° 292-A, en concordancia con lo previsto en el artículo 21 inciso 1 del Régimen Disciplinario.

Siendo que posteriormente –de acuerdo al Informe de esa misma Dirección- por Decreto Nº 1244/2025 se impuso a la agente Elvira Núñez la sanción expulsiva de Cesantía, corresponde se anote la presente sanción en el legajo de la agente, por los argumentos mencionados supra.

En este sentido se recuerda que, de conformidad a lo preceptuado por el art. 28 del Estatuto para el Personal de la Administración Pública Provincial, el legajo personal: *"... es un fiel reflejo de la carrera administrativa del agente y de su actuación en todos los niveles..."*.

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"*.

Atentamente

ASESORIA GENERAL DE GOBIERNO,

09 SEP 2025

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