Gobierno del CHACO | Asesoría General de Gobierno

DICTAMEN N° 623

REF: A S N° E3-2024-16-A MINISTERIO DE GOBIERNO, JUSTICIA, TRABAJO Y DERECHOS HUMANOS S/ INSTRUCCIÓN DE SUMARIO ADMINISTRATIVO AGTE MARTINEZ PAOLA"

DE: ASESORÍA GENERAL DE GOBIERNO

PROVINCIA DEL CHACO

DRA. MARÍA ALEJANDRA FERREYRA

A: MINISTERIO DE GOBIERNO, JUSTICIA, TRABAJO Y DERECHOS HUMANOS

PROVINCIA DEL CHACO

DR. JORGE FERNANDO GÓMEZ

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 Resolución N° 0459/24 del Ministerio de Gobierno, Justicia, Trabajo y Derechos Humanos y su modificatoria 0474/24 (fs. 49/51 y 57 respectivamente), a raíz de denuncias por supuestas actitudes violentas de la agente Martínez hacia compañeras de trabajo en el ámbito laboral.

I.- ANTECEDENTES:

A fs. 1/3 obra informe de la Unidad de Recursos Humanos de fecha 13 de mayo de 2024, con antecedentes laborales de la agente sumariada.

A fs. 4, la Directora a cargo del Registro Público de Comercio informó a la Subsecretaría de Asuntos Registrales (fs. 5) respecto de publicaciones periodísticas sobre antecedentes delictivos de la agente y de datos relacionados a situaciones anteriores similares -de público conocimiento-, así como de agresiones físicas y verbales y amenazas hacia personal de la Inspección General de Personas Jurídicas y Registro Público de Comercio, las cuales dieron origen a las actuaciones Nº E-3-2022-984-A y Nº E3-2022-1244-A.

A fs. 25, por Dictamen N° 136/22 de fecha 01/04/2022, la Dra. Skulski de la Inspección General se expidió sobre las citadas Actuaciones Simples Nº E-3-2022-984-A y Nº E3-2022-1244-A), expresando: *"...analizadas las situaciones planteadas en las actuaciones mencionadas es dable advertir que en ninguno de los casos se encuentra acreditada la existencia de hechos, ni de una denuncia formulada*

ante esta Inspección u otro organismo de la Administración Pública Provincial, ya que se basa en información periodística de un medio digital, por lo que no existen elementos fehacientes que acrediten la existencia de los hechos y ameriten la iniciación de información sumaria alguna...".

Importante es aclarar que en la citada Actuación Simple Nº E3-2022-984-A la Dirección Unidad de Recursos Humanos informó que había tomado conocimiento por medios periodísticos que la agente Martínez generó inconvenientes en el Hospital Pediátrico de Resistencia, requirió informe sobre su prestación de servicios y ordenó el inicio de información sumaria.

Cabe destacar que lucen glosadas denuncias sobre las conductas agresivas hacia el personal de la Inspección General de Personas Jurídicas y el Registro Público de Comercio de la agente. Así, la denuncia policial y al superior jerárquico de la Sra. Daniela Alejandra Najar por los hechos acaecidos el 30/11/2023 (fs. 31/32), y nota de la Sra. Karina Andrea Vázquez –Responsable de Recursos Humanos- manifestando la sensación de malestar y el sentimiento de inseguridad que le generó lo ocurrido el 10/12/2021, y solicitando temperamento a seguir (fs. 35/36).

Atento a estos antecedentes, se ordenó la Instrucción de sumario (fs. 49/51 y 57) y las actuaciones fueron remitidas a la Dirección de Sumarios, siendo allí recibidas el 15 de mayo de 2024 (fs. 79), designado la titular de dicha Dirección a la Instrucción en el mismo acto de recepción. Seguidamente, a fs. 80 vta., la Instrucción aceptó el cargo.

A fs. 86 y vta. se fijó fecha de audiencias para recibir declaraciones testimoniales de compañeros de trabajo de la agente y se requirió al Ministerio colaboración para notificarlos, luciendo agregadas constancias de ello a fs.90/101.

Los agentes citados se presentaron en los días y horas citados. Así, obran actas de las testimoniales de la Sra. Sandra Noemí Dubarry (fs. 102); la Sra. Analía Noemí Enciso (fs. 103); el Sr. Fernando Ramón Nicolás Espinoza (fs. 104); el Sr. Javier Hernán Martínez Quintana (fs. 105), la Sra. Virginia Quilisis (fs. 106), la Sra. Reina Avalos (fs. 107), el Sr. Nicolás Marcelo Serrano (fs. 108) y la Sra. Ana Melisa Vañek Aguirre (fs. 109).

Existiendo mérito suficiente, a fs. 110/111 se fijó fecha para la audiencia destinada a recibir declaración indagatoria, la cual es debidamente notificada según surge de fs. 112/113 y vta, por medio de la Plataforma de Servicios "Tu Gobierno Digital" (TGD) -conforme Decretos Nº 1525/2017 y Nº 1743/2019- y se llevó a cabo de

acuerdo a constancias de fs. 114, ocasión en la que la agente se presenta y ejerce su derecho a abstenerse de declarar.

A fs. 115/116 y vta. se procedió a formular el Capítulo de Cargo y su correspondiente Encuadre Legal.

Los cargos se formularon por las inconductas y actitudes violentas de la agente Martínez hacia compañeras de trabajo en el ámbito laboral. Y, el encuadre legal transgredir con su conducta lo dispuesto en los artículos 21 incisos 1, 3 y 9 y 22 incisos 8 y 11 de la Ley Nº 292-A "Estatuto para el Personal de la Administración Pública Provincial", en concordancia con los artículos 20 inciso 1, 21 incisos 1 y 2 y 22 inciso 2 del Régimen Disciplinario Anexo a esa norma.

Dice la Ley 292-A: 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 y Inc. 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".* Artículo 22 dispone: "*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...".*

Añade el Régimen Disciplinario: Artículo 20: "*Será causal de Observación, Apercibimiento o Suspensión de acuerdo a la gravedad del hecho y/o reiteración, la transgresión a las siguientes disposiciones: 1) Artículo 21 incisos... 9 ...".* 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;... 2) Artículo 22 incisos... 11...".* 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 y 11...".*

A fs. 118/122 y vta.se incorporó el memorial de defensa de la agente, acompañado del ofrecimiento de pruebas.

A fs. 124 la Instrucción agregó constancia de notificación con fecha 25/10/24 y, evaluada la presentación efectuada el 05/11/24, concluyó que la misma

fue presentada fuera del plazo establecido, por lo que se la consideró extemporánea. En consecuencia, a fs. 125 dio por decaído el derecho de defensa y corrió vista de las actuaciones para alegar sobre los hechos y el mérito de las pruebas producidas.

A fs. 129/131y vta. , la agente presenta sus alegatos.

A fs. 133 se recepcionó informe de la Unidad de Recursos Humanos, mediante el cual se comunicó que, por Resolución N° 0589/25, se dispuso el levantamiento de la suspensión de haberes de la agente a partir del día 23/04/2025 (artículo 1). Y, que se efectuó pedido de Junta Médica, por medio de la Actuación Electrónica N° E3-2025-28942-Ae.

A fs. 136 se incorporó constancia de otorgamiento de licencia médica desde el 23/04/2025 hasta el 22/05/2024, en el marco del artículo 14 inciso A de la Ley N° 645-A.

A fs. 139 y vta., la Instrucción advirtió que, por un error involuntario, no se consideró —al computar el plazo para la presentación del Memorial de Defensa— lo dispuesto en el Decreto N° 1976/24, el cual incorporó como día no laborable adicional el asueto administrativo del 1° de noviembre de 2024, en conjunto con el ya previsto por el Día del Empleado Público (31/10/2024). Dicha norma legal fue agregada posteriormente a las actuaciones.

En virtud de lo expuesto, la instrucción tuvo por presentado en tiempo y forma el escrito obrante a fs. 118/122 y vta., e hizo lugar a las pruebas documentales ofrecidas.

A fs. 145/146 se adjuntó constancia de comunicación del turno otorgado para la realización de la Junta Médica, la cual fue programada para el día 22/05/2025 a las 8:30 horas. A fs. 147 se informa la concesión de licencia por tratamiento prolongado, en el período comprendido entre el 22/05/2025 y el 22/06/2025, conforme al artículo 14 inciso B de la Ley N° 645-A, cuya constancia se incorpora a fs. 148.

A fs. 151 se agregó el informe elaborado por la Especialista en Psiquiatría de la Dirección de Salud Ocupacional (Dra. Nilda Mónica Gauna), el cual señala que: *"...Por entrevista realizada a la agente y según certificados médicos otorgados por la misma, la conducta por ella manifestada podría corresponder a su diagnóstico médico"*

A fs. 152, no quedando pruebas pendientes de producción, se declara clausurado el período probatorio, y se corre vista de las actuaciones a las partes, conforme lo previsto en el artículo 72 del Decreto N° 1311/99, a efectos de que se formulen alegatos.

Encontrándose debidamente notificada por medio de la plataforma TGD (fs. 153 y vta.), la Sra. Martínez no realizó presentación alguna, motivo por el cual a fs. 154 se clausuraron las actuaciones y se procedió a emitir el correspondiente Informe Final, el cual luce agregado a fs. 155/157.

Habiéndose remitido el Informe Final a la Dirección de Sumarios, 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. 158/161).

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 Martínez 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.

Del análisis integral de los informes y demás elementos probatorios incorporados al presente sumario, la instrucción advierte que la agente no registra antecedentes disciplinarios en los últimos años. Asimismo, se observa que varias de las situaciones inicialmente mencionadas en el marco de la instrucción se habrían producido fuera del ámbito de la Administración Pública, algunas de ellas aún en trámite ante la justicia ordinaria y sin constancias fehacientes en estas actuaciones, ya que su conocimiento se basa en publicaciones periodísticas difundidas por medios digitales, cuya veracidad no ha podido ser acreditada en sede administrativa.

De todo lo expuesto se desprende que el sumario administrativo tuvo por objeto determinar la responsabilidad disciplinaria de la agente Paola Martínez, quien presta funciones en el ámbito del Ministerio de Gobierno, Justicia, Trabajo y Derechos Humanos de la Provincia del Chaco. Los hechos investigados se centran en dos denuncias concretas por violencia verbal y física, ocurridas dentro del lugar de trabajo y durante la jornada laboral, lo que reviste especial gravedad desde el punto de vista del régimen de la función pública.

Cabe aclarar que si bien se hicieron consideraciones en las actuaciones iniciales sobre publicaciones periodísticas vinculadas a supuestos antecedentes delictivos de la agente, la instrucción sumarial descartó expresamente tales elementos por carecer de sustento fáctico, legal y documental. Por tanto, el análisis se focaliza únicamente en los hechos que han sido debidamente formalizados y

corroborados por pruebas testimoniales y documentales dentro del ámbito administrativo.

Respecto a la denuncia efectuada por la Sra. Karina Andrea Vázquez (10/12/2021). Este hecho se refiere a una denuncia administrativa radicada por la Sra. Karina Vázquez, responsable del área de Recursos Humanos. En la misma se relata que la agente Martínez profirió insultos y amenazas hacia su persona en ocasión de una diferencia laboral.

Los testimonios que se recepcionaron en torno a este hecho, si bien no observaron directamente la agresión verbal, sí confirmaron el estado alterado de la agente, los gritos y su comportamiento intimidante. Así, el Sr. Fernando Ramón Nicolás Espinoza (fs. 104) señaló haber escuchado gritos provenientes del sector; la Sra. Virginia Quilisis (fs. 106) indicó que observó a la agente Martínez gritando a la denunciante mientras se dirigían a otra oficina; y el Sr. Nicolás Marcelo Serrano (fs. 108) aseveró que escuchó improperios desde su despacho y vio pasar a la agente vociferando contra la denunciante.

Siendo así, si bien no hay testigos oculares directos del momento exacto del agravio, los testimonios dan credibilidad suficiente al relato de la denunciante, en la medida en que todos coinciden en el comportamiento exaltado y agresivo de la agente, validando el contexto intimidatorio.

En relación a la denuncia efectuada por Daniela Alejandra Najar (30/11/2023). Este hecho tiene una carga probatoria más significativa y comprometedora para la agente. La Sra. Daniela Najar presentó una exposición policial y luego ratificó en sede administrativa que fue víctima de una agresión física directa, concretamente tirada del pelo y derribada al piso por parte de la agente Martínez, en el contexto de una discusión dentro del lugar de trabajo.

Los testimonios recabados en torno a este hecho resultan claros, precisos y concordantes, y permiten tener por acreditada la veracidad de la denuncia. En este sentido, la Sra. Reina Avalos (fs. 107) describió de forma detallada el forcejeo, la agresión física, los insultos y su intento de separar a las involucradas; Ana Melisa Vañek Aguirre (fs. 109) manifestó que intentó mediar entre ambas, observando a Najar alterada y llorando, mientras la agente Martínez continuaba con los insultos; y el Sr. Nicolás Serrano (fs. 108) expresó que escuchó los gritos y que la agente tenía una actitud violenta.

La prueba testimonial unívoca, coherente y proveniente de testigos presenciales permite tener por acreditada la materialidad del hecho, que reviste

una conducta gravemente lesiva del ambiente laboral y contraria a las normas de convivencia y respeto propias del empleo público.

La conducta de la agente, conforme a los hechos acreditados, configura una transgresión directa a los deberes funcionales y al régimen disciplinario del Estatuto del Personal de la Administración Pública Provincial (Ley 292-A). En particular, se han vulnerado los siguientes preceptos: artículo 21 incisos 1, 3 y 9 en cuanto a prestar servicio con dedicación, observar conducta decorosa y mantener relaciones basadas en el respeto con compañeros; y el artículo 22 inciso 8 y 11, por propiciar actos de indisciplina y comportamientos incompatibles con las normas de urbanidad.

Teniendo presente lo expuesto cabe señalar que 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].

Amén de ello, la agente presentó un certificado médico (fs. 123) en el cual se le diagnosticó un trastorno límite de la personalidad, con pronóstico reservado. Y, la Dirección de Salud Ocupacional a través de su informe (fs. 151), manifestó que la conducta agresiva podría estar asociada al diagnóstico clínico presentado, lo cual introduce un elemento de especial consideración.

---

[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.

Este componente no exime de responsabilidad, pero sí puede incidir en la graduación de la sanción, en línea con los principios de equidad, humanidad y debido proceso. Asimismo, la agente no registra antecedentes disciplinarios recientes, siendo sus únicas observaciones del año 2018 (por inasistencias injustificadas).

Desde el punto de vista institucional, la violencia en el ámbito laboral representa un atentado directo a la integridad psicológica, física y moral de los trabajadores, además de afectar la armonía del servicio público.

La administración no puede ser indiferente ante actos de violencia entre agentes, ya que compromete su deber de prevenir y sancionar estos comportamientos en resguardo de los principios de buena fe, jerarquía, eficacia y responsabilidad en la función pública.

Sin embargo, la sanción a imponer debe ser proporcional a los hechos, al daño causado y a las circunstancias personales de la agente, incluyendo su estado de salud mental.

En mérito a lo desarrollado y de acuerdo a lo dictaminado por la Directora de Sumarios, se sugiere aplicar a la Sra. PAOLA MARTÍNEZ, D.N.I. N° 29.552.856, una sanción atenuada de quince (15) días de suspensión por los dos hechos de actitudes violentas de la agente Martínez hacia compañeras de trabajo en el ámbito laboral, habiendo la agente transgredido con su conducta lo dispuesto en los artículos 21 incisos 1, 3 y 9 y 22 incisos 8 y 11 de la Ley Nº 292-A "Estatuto para el Personal de la Administración Pública Provincial", en concordancia con los artículos 20 inciso 1, 21 incisos 1 y 2 y 22 inciso 2 del Régimen Disciplinario Anexo a esa norma.

Asimismo, y en atención al diagnóstico médico obrante a fs. 123 —el cual da cuenta de un trastorno límite de la personalidad con pronóstico reservado, ratificado por el informe de la Dirección de Salud Ocupacional a fs. 151—, esta Dirección de Sumarios Administrativos considera pertinente recomendar, una vez cumplida la sanción de suspensión que se estime corresponder, la reubicación de la agente Paola Martínez en un ámbito laboral que resulte adecuado a su situación personal y clínica, evitando contextos de alta exposición o interacción conflictiva que pudieran resultar desencadenantes de nuevos episodios de inconducta. Esta sugerencia apunta a favorecer su reinserción funcional, resguardando tanto el derecho a la estabilidad del trabajador público, como el adecuado desenvolvimiento del ambiente laboral y la prevención de futuros conflictos.

A los efectos; se debe tener presente lo postulado por La Procuración del Tesoro *"...la graduación de la sanción queda librada a la prudente*

discrecionalidad de la autoridad de aplicación"[3]. En dicha oportunidad, también se indicó: "*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*" [4].

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,

30 SEP 2025

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

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