



Provincia del Neuquén
2024

Número:

Referencia: EX-2023-02781138- -NEU-DYAL#SGSP - RECURSO - CARLA ANDREA GODOY

VISTO:

El expediente electrónico EX-2023-02781138- -NEU-DYAL#SGSP mediante el cual la señora **CARLA ANDREA GODOY** interpuso recurso administrativo y los expedientes electrónicos asociados EX-2023-02570737- -NEU-DYAL#SGSP y EX-2022-01651966- -NEU-DESP#MS; y

CONSIDERANDO:

Que el 05 de diciembre de 2023 la señora Carla Andrea Godoy, con patrocinio letrado, interpuso recurso administrativo ante el Poder Ejecutivo Provincial contra el Decreto DECTO-2023-2358-E-NEU-GPN que le aplicó la sanción de cesantía en el cargo que desempeñaba en el ámbito del Ministerio de Salud;

Que surge de los antecedentes que el 25 de agosto de 2022 se solicitó la intervención del área legal y técnica del Ministerio de Salud para iniciar las actuaciones sumariales en relación a la señora Godoy, indicándose que la misma “... incurrió en presuntas inasistencias continuas y discontinuas injustificadas, transgrediendo con ello lo preceptuado en el Art. 9º - Inc. a) del E.P.C.A.P.P. (...) habiendo inasistido de conformidad al Registro Horario proporcionado por la Dirección de Personal, (142) ciento cuarenta y dos días continuos y (2) dos días en forma discontinua.”;

Que consta en las actuaciones documentación correspondiente a la señora Godoy entre la cual obra: planilla de registro horario desde el 01 de enero de 2021 al 30 de diciembre de 2021, planilla de licencias históricas entre el 23 de octubre de 2020 y el 20 de diciembre de 2021, planilla de ausencias del período 01 de enero de 2021 al 30 de diciembre de 2021 y evaluación de desempeño notificada el 17 de febrero de 2022 (concepto: no satisfactorio);

Que el 31 de agosto de 2022 la Dirección Provincial de Administración de Recursos Humanos del Ministerio de Salud informó que no se efectuó acto administrativo que ordenara descuento de días, por lo que no se realizaron descuentos por las supuestas ausencias investigadas;

Que el 01 de septiembre de 2022 se agregó a las actuaciones imagen de pantalla del sistema de Recursos Humanos de la Provincia del Neuquén (R.H.Pro.Neu) de la cual surge que la señora Godoy no registraba antecedentes sumariarles previos;

Que previo Dictamen DICTA-2022-1187-E-NEU-LEGAL#MS de la Dirección Provincial de Asistencia Legal y Técnica del Ministerio de Salud, por Resolución RESOL-2022-1867-E-NEU-MS del 12 de septiembre de 2022 el Ministerio de Salud resolvió: “*INICIAR (...) las actuaciones sumariales*

correspondientes, a fin de investigar la conducta incurrida por la agente CARLA ANDREA GODOY (...) por presuntas ausencias continuas y discontinuas e injustificadas...”, sobre setenta y tres (73) días. Ello fue debidamente notificado a la requirente;

Que por Disposición DI-2022-95-E-NEU-SUMARIOS#MS del 25 de octubre de 2022 se designó la instructora sumariante, cargo que fue aceptado el 04 de noviembre de 2022. Posteriormente, el 24 de noviembre de 2022 fue citada la requirente a prestar declaración indagatoria, obrando constancia de ello;

Que el 12 de diciembre de 2022 la ex Dirección Provincial de Gestión del Conocimiento y Talento Humano del Ministerio de Salud emitió informe (NO-2022-02470752-NEU-TALHUM#MS) en relación a los certificados presentados por la requirente en la instancia de declaración indagatoria, indicando que de las setenta y tres (73) inasistencias de la requirente fueron justificadas nueve (9) y una (1) rechazada;

Que en forma posterior, consta Capítulo de Cargos del 26 de diciembre de 2022 mediante el cual la Instrucción Sumariante efectuó un detalle de los antecedentes de las actuaciones y de las medidas de prueba efectuadas, concluyendo: *“ACREDITAR responsabilidad administrativa a la agente GODOY (...) Consecuentemente, se aconseja aplicar la sanción prevista en el Art. 111° inciso i) de la norma de rito...”*. Ello fue notificado el 27 de diciembre de 2022;

Que mediante Disposición DI-2023-2-E-NEU-SUMARIOS#MS del 12 de enero de 2023 la Dirección General de Sumarios Administrativos del Ministerio de Salud clausuró el sumario administrativo y acreditó la responsabilidad de la señora Godoy en relación a sesenta y dos (62) ausencias continuas y discontinuas e injustificadas, aconsejando aplicar la sanción prevista en el artículo 111° inciso i) del Estatuto para el Personal Civil de la Administración Pública de la Provincia del Neuquén (en adelante EPCAPP);

Que por Dictamen DICTA-2023-24-E-NEU-JUNTAD#SFI del 19 de abril de 2023 la Dirección General de la Junta de Disciplina sugirió aplicar a la recurrente la sanción de cesantía. En igual sentido se expidió la Junta de Disciplina a través del Acta N° 13 - Acuerdo N° 2 del 18 de mayo de 2023;

Que mediante Dictamen DICTA-2023-866-E-NEU-LEGAL#MS del 09 de junio de 2023 la Dirección Provincial de Asistencia Legal y Técnica del Ministerio de Salud sugirió, en concordancia con la Instrucción Sumariante y la Junta de Disciplina, imponer a la señora Godoy la sanción de cesantía;

Que el 13 de noviembre de 2023 la señora Godoy, con patrocinio letrado, interpuso reclamo administrativo ante el Poder Ejecutivo Provincial solicitando que se deje sin efecto la sanción de cesantía sugerida. Formuló sus agravios y acompañó prueba documental;

Que por Decreto DECTO-2023-2358-E-NEU-GPN del 21 de noviembre de 2023 se impuso a la señora Godoy la sanción de cesantía por aplicación del artículo 111° inciso i) apartado c) del EPCAPP;

Que el 24 de noviembre de 2023 la Asesoría General de Gobierno solicitó a la requirente que atento la emisión del Decreto DECTO-2023-2358-E-NEU-GPN rectifique, amplíe, desista del recurso o realice el acto o manifestación que considere pertinente;

Que el 28 de noviembre de 2023 se envió a la requirente copia digital de las actuaciones a fin de dar respuesta al pedido formulado por la misma;

Que el 29 de noviembre de 2023 la señora Godoy, con patrocinio letrado, efectuó una presentación a fin de dar respuesta a la solicitud que le fuera efectuada el 24 de noviembre de 2023. En ella manifestó que previo al dictado del decreto correspondía expedirse sobre su presentación del 13 de noviembre de 2023 y solicitó arbitrar los medios y dictar los actos administrativos necesarios para dejar sin efecto el decreto cuestionado;

Que el 05 diciembre de 2023 la señora Godoy, con patrocinio letrado, interpuso recurso administrativo ante el Poder Ejecutivo Provincial contra el Decreto DECTO-2023-2358-E-NEU-GPN, solicitando su revocación y que sea dejada sin efecto la sanción dispuesta, lo que originó el caso bajo análisis;

Que en su escrito recursivo manifestó que mediante Resolución RESOL-2022-1867-E-NEU-MS del 12 de septiembre de 2022, se ordenó el inicio del sumario administrativo en su contra, con el objeto de investigar presuntas inasistencias continuas o discontinuas ocurridas en el transcurso del segundo semestre de 2021, quedando acreditadas inasistencias en relación a días de junio, julio, agosto, septiembre, octubre, noviembre y diciembre de 2021;

Que continuó relatando que la Junta de Disciplina mediante Acta N° 13 Acuerdo N° 2 resolvió por mayoría imponer la sanción de cesantía, prevista en el artículo 111°, inciso i) apartado c) del EPCAPP, que establece el abandono del servicio sin causa justificada o inasistencia injustificada de cinco (5) días laborables y continuos (abandono del cargo);

Que a su vez, destacó que el 13 de noviembre de 2023 presentó un reclamo administrativo con el fin de rechazar la responsabilidad administrativa determinada en el sumario y la sanción allí sugerida. Argumentó que la Administración Pública omitió agregar dicho recurso en las actuaciones en las que tramitaba el sumario, creando un nuevo expediente, y que con ello omitió el tratamiento de la impugnación administrativa en forma previa al dictado del decreto de cesantía;

Que la señora Godoy fundó su recurso en dos (2) líneas argumentativas. La primera de ellas refiere a la notificación del 24 de noviembre de 2023 que le requirió, ante el dictado del decreto de cesantía, expresar su voluntad en cuanto a la ratificación, rectificación o desistimiento del recurso que había interpuesto. En este sentido, manifestó su rechazo: “... *por improcedente (...) en tanto desobedece e incumple con el ordenamiento legal vigente, más aún, cuando esa Administración transcribe en dicha nota el artículo de la normativa que - precisamente- incumple*”;

Que a su vez consideró que la Administración Pública Provincial, al no dar debido tratamiento al recurso interpuesto violó manifiestamente la garantía constitucional de debido proceso y derecho de defensa. Asimismo, afirma que se vulneró el ordenamiento legal ya que se emitió el Decreto que impugna mientras las actuaciones se encontraban recurridas, careciendo las mismas de su estado de firmeza. Como consecuencia de lo manifestado, la recurrente afirmó que dicho acto administrativo deviene nulo;

Que en segundo lugar, la señora Godoy sostuvo que en la impugnación efectuada el 13 de noviembre de 2023 demostró en forma “... *fehaciente el yerro cometido por la Sumariante en oportunidad de pronunciarse en su Informe Final, en cuanto no consideró los certificados acompañados en oportunidad de producirse la declaración confesional, debiendo surgir de ello la NO configuración de la causal de abandono de trabajo*”;

Que en dicha línea expuso que: “... *la Sumariante sugería la sanción estatuida en el art. 111, inc i) del EPCAPP, omitiendo aclarar la causal por la cual se produciría la cesantía, siendo subsanado dicho yerro por medio del Acta de la Junta de Disciplina dónde en forma precisa indica que la causa es aquella que enmarca el abandono del cargo*”. Asimismo, sostuvo que el abandono del cargo no se encontraba configurado, argumentando al respecto;

Que continuó su relato expresando que la garantía de defensa ha sido vulnerada en forma manifiesta y directa por la Instrucción Sumariante: “... *tanto conforme a la Constitución como a las normas internacionales de derechos humanos, tornándose lo allí decidido en un acto arbitrario que no se corresponde con los antecedentes del sumario*”. Entendió que el Decreto recurrido se asienta en un acto administrativo que adolece de vicios graves previstos en el artículo 67°, incisos a) y r) de la Ley 1284;

Que en tal sentido sostuvo que el vicio enunciado en el inciso a) se configuró debido a la presentación de certificados médicos que justifican las inasistencias y el del inciso r) al violarse la garantía de defensa u omitiendo el cumplimiento previo de algún trámite, ya que la sumariante no manifestó en acto alguno el rechazo de los certificados médicos por cuanto debieron ser considerados y con ello haber disminuido las inasistencias reprochadas;

Que concluyó afirmando que el decreto impugnado deviene en inexistente, conforme el artículo 70° de la Ley 1284, excediendo todo comentario por su arbitrariedad, irrazonabilidad e ilegalidad;

Que el 18 de diciembre de 2023 la Asesoría General de Gobierno solicitó al Ministerio de Salud que informe sobre la existencia de denuncias de violencia laboral efectuadas por la señora Godoy y, en su caso, el tratamiento dado. Asimismo, requirió que informe sobre los certificados acompañados por la peticionante a la presentación efectuada el 13 de noviembre de 2023. Dicho requerimiento fue respondido el 07 de febrero de 2024 por la Dirección Provincial de Administración de Recursos Humanos del Ministerio de Salud;

Que a fin de brindar tratamiento al presente cabe advertir que el objeto se circunscribe al control de legalidad de la actuación efectuada hasta esta instancia y en tal sentido evaluar si el Decreto DECTO-2023-2358-E-NEU-GPN se encuentra ajustado a derecho;

Que el marco legal aplicable es la Constitución Nacional, la Constitución de la Provincia del Neuquén, la Ley 1284 de Procedimiento Administrativo; el Convenio Colectivo de Trabajo (en adelante CCT) para el personal dependiente del Sistema Público Provincial de Salud, homologado por la Subsecretaría de Trabajo mediante la Resolución N° 06/18 del 25 de abril de 2018, cuyo Título III fue aprobado por la Ley 3118 e integró dicha norma como Anexo Único –vigente al momento de los hechos-; el EPCAPP -que resulta de aplicación supletoria para aquellos casos y situaciones no previstas por el CCT, conforme el artículo 7° del mismo-; el Reglamento de Sumarios Administrativos para el Personal de la Administración Pública aprobado por Decreto N° 2772/92 y demás normativa aplicable al caso;

Que cabe destacar que posteriormente mediante la Resolución N° 40/23 del 21 de noviembre de 2023 la Subsecretaría de Trabajo homologó el nuevo “Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial del Sistema Público Provincial de Salud, dependiente de la Subsecretaría de Salud de la Provincia del Neuquén”, cuyo Título III fue aprobado por la Ley 3408 e integró esta norma como Anexo Único, modificando el artículo 1° de la Ley 3118;

Que el planteo formulado por la recurrente tiene por objeto obtener la revocación del Decreto DECTO-2023-2358-E-NEU-GPN que le aplicó la sanción de cesantía, en virtud de los vicios que afectarían a los actos previos al dictado del acto administrativo y los vicios propios que afectan al mismo;

Que la recurrente controvierte la legalidad del procedimiento sumarial, se agravia al entender que no fueron considerados los certificados presentados en el momento de efectuar su declaración y que como consecuencia de ello se le aplicó la sanción;

Que respecto del agravio formulado por la señora Godoy en relación a la falta de tratamiento del recurso administrativo interpuesto el 13 de noviembre de 2023 y la continuidad de las actuaciones con la emisión del decreto de cesantía, corresponde señalar que la sola interposición de una impugnación administrativa no suspende la ejecución de los actos impugnados, dictados -en este caso- en la tramitación del procedimiento sumarial;

Que aquí es de suma relevancia destacar que la normativa que regula los procedimientos sumariales establece herramientas defensivas específicas, las que pueden ser opuestas en las formas y plazos allí estipulados. Sin perjuicio de ello, no se observa de la presentación del reclamo interpuesto el 13 de noviembre de 2013 petición expresa de suspensión por parte de la señora Godoy que amerite análisis;

Que en este orden de ideas, corresponde señalar que uno de los caracteres del acto administrativo es su ejecutoriedad y que en el ordenamiento jurídico local la suspensión de la ejecución se encuentra regulada en el artículo 58° de la Ley 1284, en base a lo cual dicho agravio no puede prosperar;

Que por otro lado cabe destacar que el Poder Ejecutivo Provincial, en tanto órgano constitucional del Estado, está llamado a observar, cumplir y hacer cumplir los estándares constitucionales y convencionales, máxime cuando en los casos se encuentran comprometidas garantías elementales de los ciudadanos, las

cuales encuentran su razón histórica precisamente en los desbordes del poder sancionador estatal;

Que en orden a ello, el apego irrestricto al procedimiento reglado, así como la observancia de las garantías constitucionales, constituye el deber del instructor sumariante a efectos de investigar la presunta falta. Lo dicho, en función de que el derecho disciplinario administrativo tiene como objeto una función de autotutela administrativa al sancionar aquellas conductas de los agentes o empleados públicos que lesionan el correcto funcionamiento de la Administración Pública Provincial a través de la inobservancia de los deberes a su cargo;

Que doctrinariamente se ha dicho: *“El Estado a través de los órganos superiores controla la regularidad de los actos estatales y la conducta de sus agentes a través de procedimientos de investigación con el objeto de juzgar la responsabilidad de carácter administrativo de los agentes públicos. Este es el procedimiento sumarial cuya competencia corresponde a los órganos jerárquicamente superiores...”* (BALBÍN, Carlos F.; Tratado de Derecho Administrativo, Ed. Thomson Reuters – La Ley, T°2, 2ª Edición, Bs. As, páginas 360-361);

Que así, en el estado actual de evolución de las ciencias jurídicas y en el marco de un Estado Social y Democrático de Derecho es condición necesaria para juzgar la regularidad de un procedimiento sumarial que todas las etapas regladas estén debidamente cumplidas y que se hayan respetado las garantías constitucionales y convencionales durante su tramitación, todo lo cual ha ocurrido en el presente caso;

Que a mayor abundamiento, debe indicarse que previo a la emisión del decreto cuestionado y conforme surge de su parte expositiva (Considerando), se ha realizado un análisis sobre la legalidad del procedimiento sumarial sustanciado. Así, expresamente menciona: *“Que se han respetado a lo largo de las actuaciones los derechos de defensa y debido proceso, así como los principios de proporcionalidad y legalidad”*;

Que en otro orden de ideas, cabe destacar que del análisis de las actuaciones donde tramitó el sumario administrativo no surge la vulneración de ninguno de los derechos constitucionales que asistieron a la fundamentación de la señora Godoy. En este sentido, se advierte que el procedimiento se desarrolló en debida forma, que se sustanció la prueba aportada al momento de efectuar la declaración indagatoria (los certificados presentados), como así también que fue notificada de cada una de las etapas e informes que motivaron oportunamente la aplicación de la sanción; asimismo, tomó vista de las actuaciones en reiteradas oportunidades;

Que pretender que en una instancia posterior a la sustanciación del sumario se presenten certificados que acreditarían o justificarían inasistencias, que justamente configuran el supuesto de hecho previsto para aplicar la sanción, denota una defensa desprovista de todo sustento jurídico;

Que no obstante, cabe señalar que los certificados acompañados en oportunidad de presentar el recurso no justifican inasistencia alguna conforme lo informado en fecha 07 de febrero de 2024 por la Dirección Provincial de Administración de Recursos Humanos. Menciona dicho informe: *“Según lo que obra en Aplicación de MIS LICENCIAS APP vigente desde el año 2020, único medico oficial para la suba y validación de Certificados Médicos que indiquen Usufructo de Licencias Médicas, la cual arroja que: fueron validados y justificados los que a continuación se detallan de fechas: 4 y 6/10/2021- 25 y 26/10/2021- 30/11/2021, presentado en plataforma. También subidos en APP, pero Rechazados por no cumplir con procedimiento del tiempo de presentación certificado de fecha 1/12/2021. Del resto de los días requeridos en este informe No hay constancia fehaciente cargado en Plataforma correspondiente.”*;

Que el mencionado informe continúa: *“En cuanto a la “Denuncia” de Violencia Laboral que se menciona, no hay constancia que la Agente haya efectuado DENUNCIA FORMAL en esta Dirección General de Salud Ocupacional. Se deja menciona el seguimiento a través de Juntas Medicas realizas a la agente por sus patologías en fechas que se detallan: 31/07/19 -12/08/2019 -16/09/2019 -17/10/19 -05/11/2019 -19/11/2019 -29/10/20 -24/11/20 -26/01/21 -25/02/2021 -11/05/21 -23/06/22 -16/08/2022 -18/10/2022 -04/10/2023.”*;

Que respecto a la sanción aplicada cabe señalar que la ponderación de la sanción administrativa es atribución reservada y exclusiva del órgano sancionador competente;

Que tiene dicho el Tribunal Superior de Justicia que: “... *pertenece al ámbito de las facultades discrecionales de la Administración y los jueces pueden ejercer control siempre que se acredite arbitrariedad manifiesta o desproporcionalidad de la sanción (irrazonabilidad)*” (TSJ, “Toros Graciela Emilia c/ Consejo Provincial de Educación s/ Acción Procesal Administrativa”, Expediente 3994/2012, Acuerdo N° 27 del 14/06/19);

Que consecuentemente, conforme se destacó en el Dictamen DICTA-2023-24-E-NEU-JUNTAD#SFI emitido por la Junta de Disciplina el 19 de abril de 2023 no resultaron justificadas: “... *las inasistencias de los días 01, 02, 03, 04, 07, 08, 09, 10, 11, 25 y 28 de Junio; 05, 06, 12, 19 y 20 de Julio; 02, 03, 17 y 20 de Agosto; 06, 10, 13, 17, 20 y 27 de Septiembre; 04, 05, 06, 18, 19, 20, 21, 25 y 26 de Octubre; 03, 04, 05, 08, 09, 10, 11, 12, 29 y 30 de Noviembre; 01, 02, 03, 06, 10, 13, 14, 15, 16, 17, 21, 22, 23, 27 y 28 de Diciembre del año 2021...*”, transgrediendo la sumariada de este modo lo dispuesto por el artículo 22°, apartado “Deberes”, punto 1) del CCT homologado por la Subsecretaría de Trabajo mediante la Resolución N° 06/18 y artículo 97° del EPCAPP;

Que asimismo, se configuró con las inasistencias de los días 07, 08, 09, 10 y 11 de junio; 08, 09, 10, 11 y 12 de noviembre y 13, 14, 15, 16 y 17 de diciembre de 2021 el abandono de cargo en los términos del artículo 111°, inciso i) apartado c) del EPCAPP;

Que cabe resaltar que el propósito de todo sumario administrativo es dilucidar la ocurrencia de hechos que puedan configurar irregularidades administrativas que afecten el buen funcionamiento del servicio, lo que ha quedado acreditado en el transcurso del procedimiento sancionatorio;

Que desde otro vértice, cabe destacar que la declaración indagatoria efectuada por la sumariada se encuentra debidamente incorporada a las actuaciones en carácter de reservado de acuerdo al documento IF-2022-02443985-NEU-SUMARIOS#MS del 06 de diciembre de 2022, como asimismo los certificados presentados en dicha oportunidad fueron objeto del diligenciamiento de prueba por parte de la sumariante lo que implicó la justificación de algunas inasistencias conforme lo informado el 12 de diciembre de 2022, mediante la Nota NO-2022-02470752-NEU-TALHUM#MS, por la entonces Dirección Provincial de Gestión del Conocimiento y Talento Humano del Ministerio de Salud;

Que así, teniendo en consideración que el procedimiento sumarial se realizó en legal forma, respetando el derecho de defensa de la recurrente y observando el debido procedimiento sumarial y teniendo por acreditadas las faltas imputadas, no se vislumbra la configuración de vicio alguno que afecte la validez de los actos administrativos dictados en el marco del procedimiento sumarial y menos aún que exista algún vicio de tal magnitud que determine la inexistencia del Decreto DECTO-2023-2358-E-NEU-GPN o que amerite revocarlo;

Que en virtud de las consideraciones de hecho y derecho efectuadas, corresponde rechazar en todos sus términos el recurso administrativo interpuesto por la señora Carla Andrea Godoy contra el Decreto DECTO-2023-2358-E-NEU-GPN;

Que por último se declara agotada la vía administrativa, dejando expedito el ejercicio de la acción judicial para el supuesto que la solicitante se considere con derecho a promoverla;

Que de conformidad se ha expedido la Asesoría General de Gobierno mediante Dictamen DICFC-2024-32-E-NEU-AGG;

Por ello;

LA VICEGOBERNADORA DE LA PROVINCIA DEL NEUQUÉN

EN EJERCICIO DEL PODER EJECUTIVO

DECRETA:

Artículo 1º: RECHÁZASE en todos sus términos el recurso administrativo interpuesto por la señora **CARLA ANDREA GODOY** contra el Decreto DECTO-2023-2358-E-NEU-GPN, en virtud de los fundamentos expuestos en los considerandos.

Artículo 2º: Notifíquese a la interesada lo dispuesto en la presente norma.

Artículo 3º: El presente decreto será refrendado por el señor Ministro de Salud.

Artículo 4º: Comuníquese, publíquese, dese intervención al Boletín Oficial y archívese.