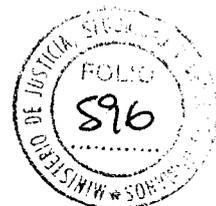




Ministerio de Justicia, Seguridad
y Derechos Humanos
Oficina Anticorrupción

RESOLUCION OADPPT N° 217/10



BUENOS AIRES, 15 NOV 2010

VISTO el expediente registrado en el Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos bajo el N° 160.832/07; y,

CONSIDERANDO

I. Que las presentes actuaciones se originan en la Nota N° 899 de fecha 9 de Noviembre de 2006 remitida por la Lic. María Graciela Ocaña, ex - Directora Ejecutiva del INSTITUTO NACIONAL DE SERVICIOS SOCIALES PARA JUBILADOS Y PENSIONADOS (en adelante, INSSJP), mediante la cual remite la providencia N° 10.728 elaborada por la Gerencia de Recursos Humanos del mencionado Instituto.

M Que mediante dicha providencia -relacionada con los Decretos 8566/61 y 894/01 sobre el régimen general de incompatibilidades- se procuró verificar si los agentes especificados en el listado adjunto, entre los cuales figuran las enfermeras Mónica OBREGON y Justina PANIAGUA GARCIA, cumplían efectivamente los horarios integrales en el INSSJP o si se superponían sus jornadas laborales con otras actividades. Asimismo, se informa el detalle de las Instituciones privadas y públicas a las cuales se les solicitó información y el estado de situación de los expedientes referidos al citado régimen.

Que con fecha 27 de noviembre de 2006, esta Oficina solicitó a la Lic. Ocaña -entre otras cuestiones- información sobre la situación de revista de las personas consignadas en el listado acompañado a su nota.

Que por Nota N° 2504 de fecha 16 de mayo de 2007, el Gerente de Recursos Humanos del INSSJP suministró la información requerida, adjuntando un listado con las categorías y tramos, función y remuneración de los trabajadores respectivos. También acompañó copia de la Resolución N° 1523/05 y de la Resolución N° 1375/06. Asimismo, se informa a esta dependencia que las tareas desempeñadas en el INSSJP no requieren dedicación exclusiva -aunque sí cumplimiento efectivo- según la carga horaria asignada.



*Ministerio de Justicia, Seguridad
y Derechos Humanos
Oficina Anticorrupción*



Que el 31 de Julio de 2007 se dispuso la formación del presente expediente, referido a la eventual situación de incompatibilidad de cargos de la agente precitada.

Que el HOSPITAL "DR. AGUDO AVILA" informó que la enfermera Mónica OBREGON ingresó a dicho nosocomio como personal transitorio el 21/11/01 y cumplió funciones hasta el 01/11/04 (Disposición Ministerio de Salud de la Provincia de Santa Fe N° 18 de fecha 18/01/05, extinguiendo la relación laboral). Con respecto a la Sra. Justina PANIAGUA GARCÍA, la misma se desempeñó como enfermera desde el 01/09/86 al 01/03/05 (Disposición del MINISTERIO DE SALUD de la Provincia de Santa Fe N° 311 de fecha 12/10/05). A posterior, el Director de dicho nosocomio la designó mediante Decisión N° 0011/95, como supervisora de enfermería, con una carga horaria de treinta horas semanales (sin especificar su distribución); dicho efector aclara que las tareas que desempeña una supervisora tienen trato directo con los pacientes.

Que el INSSJP comunicó que ambas enfermeras ingresaron a dicho instituto según el siguiente detalle: la Sra. Mónica OBREGON el 19/02/99 y la Sra. Justina PANIAGUA GARCIA ingresó el 21/06/91, prestando ambas enfermeras funciones en el Policlínico PAMI I, de la Ciudad de Rosario.

Que de las declaraciones juradas de cargos y actividades presentadas ante el instituto, de las mismas se desprende lo siguiente: la señora Mónica OBREGON prestaba sus funciones los días domingo de 12:00 a 18:00 hs, los días martes de 12:00 a 17:00 hs, los días miércoles de 12:00 a 18:00 hs., los días jueves, los días viernes y los días sábados de 18:00 a 24:00 hs; y la señora Justina PANIAGUA GARCIA prestaba sus funciones los días lunes, los días martes, los días miércoles y los días jueves de 07:00 a 13:00 hs. y los días viernes de 09:00 a 15:00 hs y los días sábados de 07:00 a 12:00 hs.

Que en el expediente consta la Providencia N° 4627/GRH/07 y la Providencia N° 4626/GRH/07 - ambas de fecha 16 de mayo de 2007, dictadas



*Ministerio de Justicia, Seguridad
y Derechos Humanos
Oficina Anticorrupción*



por el Gerente de Recursos Humanos del INSSJP- mediante las cuales hace saber que, una vez desvinculadas las mencionadas por renuncia, en las actuaciones internas del INSSJP, no surge la concreción de irregularidades, en ambos casos.

Que mediante las Notas DPPT/EAC N° 1957/09 y N° 1958/09, se corrió traslado de las actuaciones a las enfermeras Mónica OBREGON y Justina PANIAGUA GARCÍA a fin de que efectúen el descargo previsto en el artículo 9º Capítulo II del Anexo II de la Resolución N° 1316/08 del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación

II. Que de conformidad con las facultades conferidas por la normativa vigente a la OFICINA ANTICORRUPCIÓN, la misma interviene en la detección de situaciones de incompatibilidad por acumulación de cargos, esto es, la situación de funcionarios que tienen más de un cargo remunerado en la Administración Pública Nacional y en el ámbito nacional, provincial o municipal.

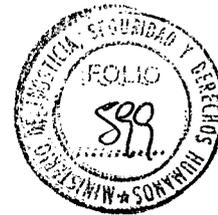
Que según lo establecido en el artículo 1 del Decreto 8566/61 -complementado por Decreto 9677/61- ninguna persona podrá desempeñarse ni ser designada en más de un cargo o empleo público remunerado dentro de la jurisdicción y competencia del Poder Ejecutivo Nacional; asimismo, es incompatible el ejercicio de un cargo o empleo público remunerado dentro de la jurisdicción y competencia del Poder Ejecutivo Nacional, con cualquier otro cargo público en el orden nacional, provincial o municipal.

Que a su vez, el artículo 14 bis de la Ley N° 19.032, incorporado por el artículo 4 de la Ley 19.465, establece que el personal del INSSJP se encuentra sujeto a las mismas disposiciones sobre incompatibilidad que rigen para los agentes de la Administración Pública Nacional.

Que la cuestión en estas actuaciones consiste en determinar si las agentes Mónica OBREGON y Justina PANIAGUA GARCIA han incurrido en



Ministerio de Justicia, Seguridad
y Derechos Humanos
Oficina Anticorrupción



incompatibilidad por acumulación de cargos y/o en superposición horaria, en razón de la prestación simultánea de servicios de ambas, en CENTRO REGIONAL DE SALUD MENTAL "DR. AGUDO AVILA" y en el INSSJP.

III. Que en el descargo formulado por las agentes, las mismas plantean que lo normado en el Decreto N° 8566/61 implica la aplicación de la analogía "IN MALAM PARTEM", conculcatoria de sus de sus prerrogativas constitucionales y vedado por la normativa vigente.

Que, sustentan su tesis en que el INSSJP es un ente público no estatal y que por consiguiente no integra la Administración Pública Nacional centralizada o descentralizada, ni el sector público Nacional. Sentado el principio de que las personas públicas no estatales no integran la estructura estatal y no pertenecen a la Administración Pública, sostienen que el decreto en cuestión no puede aplicarse al *sublite*.

Que, así mismo plantean la inconstitucionalidad del art. 14 bis de la Ley N° 19.032 a través de lo siguiente; ley N° 19.465 modificatoria de la ley N° 19.032, en su art. 1 crea al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, que funcionará como entidad de derecho público con personalidad e individualidad financiera y administrativa, y también incorporó el art. 14 bis que establece que el presidente, los directores y el personal del instituto estarán sujetos a las mismas disposiciones sobre incompatibilidad que rijan para los agentes de la administración pública nacional.

Que, a su vez, destacan que "el Instituto en cuestión es un ente público no estatal y que por consiguiente no integra la Administración Pública Nacional, centralizada o descentralizada, ni el sector público nacional.

Que en este orden de ideas, las normas en cuestión se tornan irrazonables, pues mientras el art. 19 de la Constitución Nacional, los art. 1197 y 1198 del C.C y la ley de contrato de trabajo posibilitan a las denunciadas y



Ministerio de Justicia, Seguridad
y Derechos Humanos
Oficina Anticorrupción



al Instituto a contratar libremente, mientras no se dañe con ello a la moral o al orden público o a un tercero, respetando la ley de ética pública vigente, las normas en cuestión dan por tierra con todo ello."

Que oponen al avance de la investigación la prescripción, con sustento de conformidad en lo previsto en los artículos 256 de la Ley de Contrato de Trabajo y 37 del Anexo de la Ley N° 25.164 (Decreto N° 1421/02); ha operado el lapso de prescripción (dos años en ambos casos), y por ende ninguna sanción podrá aplicárseles.

Que, con respecto al planteo de inconstitucionalidad e inaplicabilidad del artículo 14 bis de la Ley N° 19.032 y a la referencia realizada sobre la Ley N° 25.188, corresponde decir que el tratamiento de este planteo le está vedado a este organismo, habida cuenta de que, conforme ha sostenido la PROCURACIÓN DEL TESORO DE LA NACIÓN, "No corresponde a la administración pronunciarse acerca de la constitucionalidad de las leyes" (Conf. Dictamen N° 00000 de fecha 23/11/82, de la Procuración del Tesoro de la Nación).

Que, sin perjuicio de lo expuesto, la legislación que se analiza constituye una herramienta útil para vincular al organismo con la eficiencia del gasto público y con la ética en el ejercicio de la función pública, resultando aconsejable adoptar un concepto general de función pública (sin llegar a asimilar a los trabajadores del INSSJP a empleados estatales) que incluya a todo aquel que cumpla tareas en cualquier organismo del Estado Nacional.

Que conforme los argumentos mencionados *ut supra* y en atención a lo dispuesto por la Ley N° 19.032, actualmente vigente, la Sra Justina Paniagua GARCIA y la Sra. Mónica Gabriela OBREGON se encuentran alcanzadas por las previsiones del Decreto 8566/61 y de la Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública (Ley N° 25.188) y por ende, bajo el ámbito de actuación de los organismos públicos con competencia para su aplicación.



*Ministerio de Justicia, Seguridad
y Derechos Humanos
Oficina Anticorrupción*



Que, con respecto de la prescripción opuesta, cabe formular las siguientes consideraciones.

Que conforme surge del Código Civil, "... la prescripción es un medio de adquirir un derecho, o de liberarse de una obligación por el transcurso del tiempo" (art. 3947 del Código Civil).

Que al respecto, la PROCURACIÓN DEL TESORO DE LA NACIÓN ha sostenido que "las actuaciones practicadas con intervención de órgano competente producirán la suspensión de plazos legales y reglamentarios, inclusive los relativos a la prescripción, que tiene un alcance amplio y está también referida a la prescripción de la acción judicial, en la que por ende inciden las actuaciones practicadas con intervención de órgano administrativo competente". (Procuración del Tesoro de la Nación Dictamen N° 000000 de fecha 14/05/81).

Que, en el caso, dadas las múltiples actividades desarrolladas en el expediente, pueden considerarse suspensivas del cómputo del plazo y por lo tanto, no corresponde hacer lugar al planteo de prescripción.

Que, en relación al fondo de la situación planteada en estas actuaciones, cabe manifestar lo siguiente.

Que, tal como se detallado en los puntos anteriores, las causantes se desempeñan actualmente como enfermeras en el INSSJP y, anteriormente, prestaban servicios en el CENTRO REGIONAL DE SALUD MENTAL "DR. AGUDO AVILA" de la Provincia de Santa Fe.

Que conforme surge del art. 10 del Decreto N° 8566/61, "Los profesionales del arte de curar pueden acumular cargos de esa naturaleza en las condiciones indicadas en el artículo 9 del presente Capítulo".



*Ministerio de Justicia, Seguridad
y Derechos Humanos
Oficina Anticorrupción*



Que, no obstante ello, y aún en el entendimiento de que en el caso no se habría verificado la existencia de superposición horaria, el artículo 9 del Decreto 8566/61, establece que, para permitir la acumulación de cargos, deben cumplirse los siguientes extremos: a) que no haya superposición horaria, y que entre el término y el comienzo de una y otra tarea exista un margen de tiempo suficiente para permitir el normal desplazamiento del agente de uno a otro lugar de trabajo; b) que se cumplan integralmente los horarios correspondientes a cada empleo; c) que no medien razones de distancia que impidan el traslado del agente de uno a otro empleo en el lapso indicado en a), salvo que entre ambos desempeños medie un tiempo mayor suficiente para desplazarse; y d) que no se contrarie ninguna norma de ética, eficiencia o disciplina administrativa inherente a la función pública tales como: parentesco, subordinación en la misma jurisdicción a un inferior jerárquico, relación de dependencia entre los dos empleos y otros aspectos o supuestos que afecten la independencia funcional de los servicios.

Que, por su parte, el artículo 42 de la Ley N° 17.132 dispone que a los fines de esta ley se consideran actividades de colaboración de la medicina y odontología las que ejercen: obstétricas, kinesiólogos y trapistas físicos, enfermeras, etc.

Que tal como se desprende de lo informado por los organismos, la señora Sra. Mónica OBREGON se desvinculó del CENTRO REGIONAL "DR. AGUDO AVILA" con fecha 01/11/2004 y la señora Justina PANIAGUA GARCIA, también se desvinculó de dicho centro, con fecha 01/03/2005.

IV. Que, en cuanto al ámbito de competencia específica de esta Oficina, en la especie no se configura un conflicto de intereses ni la violación a una pauta de comportamiento ético en los términos de la Ley N° 25.188.

Que por las consideraciones expuestas, correspondería disponer el archivo de las actuaciones sin más trámite, a tenor de lo prescripto en el artículo 10 inc c) del Anexo II a la Resolución MJSyDH N° 1316/08



*Ministerio de Justicia, Seguridad
y Derechos Humanos
Oficina Anticorrupción*

(Reglamento Interno de la DIRECCIÓN DE PLANIFICACIÓN DE POLÍTICAS DE TRANSPARENCIA).

Que tal temperamento se adopta de conformidad al criterio sostenido por el Servicio Jurídico de este Ministerio, expresado, entre otros, en el Dictamen de la DGAJ N° 3104/09 de fecha 11/05/2009, recaído en el expediente MJSyDH N° 168.207.

Que allí se dispuso, en relación de la propuesta de remitir los actuados a la OFICINA NACIONAL DE EMPLEO PÚBLICO, en su carácter de autoridad de aplicación del régimen de empleo público nacional (Decreto N° 8566/61 y artículo 25 de la Ley N° 25.164), aún cuando no se vislumbrara la configuración de incompatibilidad, lo siguiente: "Respecto de la situación que diera lugar al inicio de estas actuaciones, el artículo 10, inciso b) del Reglamento Interno de la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia de esa Oficina, aprobado como Anexo II por la Resolución MJSyDH N° 1316/09 faculta al Sr. Fiscal –en caso de que determine la existencia de una posible incompatibilidad por acumulación de cargos-, a remitir el expediente a la Oficina Nacional de Empleo Público, que es el órgano con competencia específica en la materia. Habida cuenta que en este caso no concurre la condición a que se supedita la remisión del expediente a la citada Oficina –desde que en el supuesto de suscribirse el proyecto preparado se plasmaría una decisión claramente contraria a ella-, no se advierte la pertinencia de requerir la opinión de aquel organismo rector..."

Que, sin perjuicio de ello resulta pertinente remitir una copia de la presente a la OFICINA NACIONAL DE EMPLEO PÚBLICO, para su conocimiento y a los fines que estime corresponder.

V. Que la DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS JURIDICOS de este MINISTERIO ha tomado la intervención que le compete.



Ministerio de Justicia, Seguridad
y Derechos Humanos
Oficina Anticorrupción



Que la presente se dictó en ejercicio de las facultades emergentes del artículo 10 del Anexo II de la Resolución del MJSyDH N° 1316/08.

Por ello, el FISCAL DE CONTROL ADMINISTRATIVO

RESUELVE:

ARTÍCULO 1º) HACER SABER que a juicio de esta OFICINA ANTICORRUPCIÓN, las agentes Mónica OBREGON y Justina PANIAGUA GARCIA no habrían incurrido en incompatibilidad por acumulación de cargos en los términos del Decreto N° 8566/61.

ARTÍCULO 2º) REMITIR copia de la presente resolución a la OFICINA NACIONAL DE EMPLEO PÚBLICO DE LA SECRETARÍA DE GESTIÓN Y EMPLEO PÚBLICO, para su conocimiento y a los fines que estime corresponder.

ARTÍCULO 3º) REGÍSTRESE, notifíquese a las interesadas, publíquese en la página de Internet de la OFICINA ANTICORRUPCIÓN y oportunamente ARCHÍVESE.

RESOLUCIÓN OAD/PPT N° 27/10

JULIO F. VITOBELLO
FISCAL DE CONTROL ADMINISTRATIVO
OFICINA ANTICORRUPCIÓN