Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur
República Argentina
======
FISCALÍA DE ESTADO

Tramita por ante esta Fiscalía de Estado el expediente de nuestro registro N° 31/24, caratulado: "S/PRESUNTAS IRREGULARIDADES EN LICENCIAS POR ENFERMEDAD EN EL COLEGIO TECNICO PROVINCIAL OLGA B. DE ARKO", iniciado con motivo de una presentación a través de la cual se denuncian supuestas irregularidades en el otorgamiento de licencias y/o altas médicas a personal dependiente del Colegio Técnico Provincial Olga B. DE ARKO por parte de la Dirección de Medicina del Trabajo Zona Sur.

Recibida la citada misiva -fs. 1/2- y su documental adjunta –fs. 3/4-, a través de la Nota F.E. Nro. 86/24 –fs. 5-, este organismo requirió a la Sra. Directora de la dependencia mencionada un informe pormenorizado acerca del asunto, adunando la documentación que respalde la respuesta brindada.

Como respuesta, se recibieron las Notas D.M.T.Z.S. – M.S. Nros. 117, 118 y 119/24 –fs. 6/8-. Asimismo, en atención a que en el exterior de la pieza postal mediante la cual se hizo recepción de las misivas se consignaba la leyenda "secreto médico", y que las mismas contenían la historia clínica ocupacional de tres agentes, se ordenó reservar por Secretaría la documental acompañada –fs. 9-.

Poco después, por Nota F.E. N° 97/24, este organismo solicitó la ampliación de la información requerida –fs. 10-. En consecuencia se recepcionó la Nota D.M.T.Z.S. N° 43/24 –fs. 11/2-, procediéndose de igual forma a resguardar la información alcanzada por el deber de confidencialidad –fs. 13-.

Descriptos los antecedentes señalados, con la documentación recibida me encuentro en condiciones de expedirme con relación al análisis solicitado.

La presentante dice ser docente jubilada y viene a denunciar supuestas irregularidades **de las que habría tomado conocimiento hace más de siete años**, durante el año 2016, tiempo en que se encontraba en actividad en el Colegio Técnico Provincial Olga B. DE ARKO.

Afirma que existirían coincidencias entre la finalización de las licencias médicas de la Sra. VILLAGRÁN y de los Sres. Germán y Juan Nicolás IBARRA con los cargos que se ofrecían, particularmente la dirección del establecimiento, en fecha 28 de junio de 2016.

Dice conocer que no se hacen certificaciones de aptitud física integral para acceder a cargos jerárquicos pero que debieran hacerse en el caso de la Sra. VILLAGRÁN por ser "alguien muy cuestionado en su proceder".

Acompaña copia de una misiva remitida a la Sra. Directora de Medicina Laboral en marzo del corriente año donde solicita a su titular que "se observe con detenimiento" diagnósticos de salud, períodos de tiempo, coincidencia de firma de profesionales y la permanencia o no en la Provincia en el tiempo licenciado por los Sres. IBARRA y VILLAGRÁN. Allí expresa, además, que estando en actividad resultaban notorias las ausencias por enfermedad de la directora del establecimiento.

Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur
República Argentina
======
FISCALÍA DE ESTADO

Por su parte, la Sra. Directora de Medicina del Trabajo Zona Sur contesta acompañando las historias clínicas ocupacionales de los agentes mencionados en la denuncia y realiza un detalle de las licencias reconocidas, remitiendo a los diagnósticos agregados a las carpetas médicas.

Explica que el procedimiento vigente para fiscalizar las solicitudes de licencia consiste en analizar los resúmenes de historia clínica e informes médicos, citar a los interesados a fin de llevar a cabo evaluaciones, juntas médicas y controles de ausentismo, esto último "a solicitud de su lugar de trabajo".

Finalmente expresa que sólo se efectúan exámenes preocupacionales y sus renovaciones a agentes y docentes a pedido de Recursos Humanos.

Con la información hecha llegar a este organismo en orden a lo requerido, en primer lugar debe recordarse que esta Fiscalía de Estado no entra a considerar los aspectos técnicos —en este caso, médicos— de los asuntos sometidos a su consideración, por resultar ello ajeno a su competencia; esto desde que su función se encuentra restringida, en principio, al análisis estrictamente jurídico de las cuestiones sometidas a su opinión (v. PTN *Dictámenes* 146:180; 214:134, entre muchos otros).

En segundo término se advierte que, habida cuenta del tiempo transcurrido desde que ocurrieron los hechos destacados por la denunciante, sólo se está en condiciones de verificar la documentación remitida, sin posibilidad de requerir

útilmente exámenes médicos o de cualquier otro tipo que permitan formar juicios de valor sobre la materialidad de lo ocurrido. Esto en particular se enfatiza respecto del alta otorgada el 28 de junio de 2016 a la Sra. VILLAGRÁN.

Efectuadas estas salvedades, hay que decir que del análisis llevado a cabo sobre lo actuado en este caso por la Dirección de Fiscalización Sanitaria no consigo advertir las falencias que le atribuye la presentante, sin perjuicio de las consideraciones que seguidamente se exponen.

El listado de novedades a lo largo de los 23 años que abarca el legajo de la Sra. VILLAGRÁN resulta extenso. No obstante, circunscripto el análisis a los hechos identificados claramente en la denuncia, se verifica que en el año 2015 la empleada registró sucesivos episodios de inasistencias por enfermedad común (15 días: 06/04 a 08/04; 10/04; 11/05 a 15/05; 20/05), luego una serie de faltas justificadas como enfermedad familiar (20 días: 21/06 a 07/07; 08/07 a 10/07), nuevamente ausencias por enfermedad común (14 días: 20/08 a 21/08 y 22/08 a 02/09) y finalmente enfermedad prolongada (119 días en el año 2015 y 16 en 2016: 03/09 a 22/01).

Por su parte, en el año 2016 se concede el alta médica el 23 de enero y luego se verifican nuevas faltas calificadas como licencia por enfermedad común (15 días: 15/02 a 29/02) y prolongada (119 días: 01/03 a 27/06). El 28 de junio se le da de alta. Más adelante se computan más faltas por enfermedad común (4 días: 25/10 a 27/10 y 5/12). Mientras tanto, en el año 2017 se identifican 20 faltas justificadas como enfermedad común (19) y familiar (1).

Provincia de Tierra del
Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina
======
FISCALÍA DE ESTADO

Al respecto se advierte que las licencias por enfermedad común no superan en el período considerado la cantidad de 45 días por año calendario prevista en el Decreto Provincial N° 1014/14, que establece el Régimen de Licencias, Justificaciones y Franquicias para el personal docente.

En cuanto a las afecciones por largo tratamiento, las mismas no exceden de dos años continuos o discontinuos, en este último caso, computados en forma acumulativa, como lo prescribe el decreto 1014/14. No se verifican períodos de enfermedad prolongada con anterioridad, y posteriormente ello ocurre recién en el año 2022, transcurridos cerca de seis años.

En lo atinente a la naturaleza de las afecciones, en particular la que recibió el alta en fecha 28 de junio de 2016, considero que su encuadre entre aquéllas que inhabilitan prolongadamente para el desempeño del trabajo no resulta irrazonable, entendiéndose lógico que se haya dispuesto el alejamiento del puesto de trabajo por razones de profilaxis y seguridad en atención al padecimiento sufrido.

Fuera de ello, se aprecia que la dolencia aparece certificada a través de copias de diversos estudios de imágenes llevados a cabo en un centro asistencial de esta ciudad (fs. 91/94). Lo mismo sucede con las constancias relativas al alta, extendidas por el mismo facultativo neurocirujano que indicó el método terapéutico (fs. 98).

Por su parte, las faltas justificadas por enfermedad familiar también se encuentran dentro de los guarismos autorizados.

Por lo expuesto es dable concluir que, si en verdad existieron coincidencias en las fechas de alta de licencia y toma de cargo mencionadas en la denuncia, no se cuenta con elementos suficientes como para considerárselas anómalas, deliberadas o fraudulentas.

En cuanto a los Sres. Juan Nicolás y Germán César IBARRA, **al no haber brindado la denunciante un dato concreto que permita individualizar la supuesta irregularidad**, se ha llevado a cabo una revisión general de las copias de las historias clínicas ocupacionales suministradas, sin que tampoco queden reveladas situaciones que pudieren dar motivo a pensar que ha existido un falseamiento o manipulación de los datos médicos proporcionados como lo sugiere la presentación inicial.

Por otro lado, la actividad documentada por la Dirección de Fiscalización Sanitaria en el caso de la Sra. VILLAGRÁN permite observar que la misma consistió en encuadrar las licencias por enfermedad común, prolongada o familiar, advirtiéndole a la agente que quedaba sujeta a las evaluaciones, control de ausentismo domiciliario y prohibición de ausentarse, además de requerirse copia de estudios complementarios y resumen de historia clínica emitido por profesionales tratantes (fs. 85; 93), los que lucen agregados (fs. 86/7; 94/96).

Aventando las suspicacias generadas a la denunciante, cabe aclarar que los galenos que expiden estos certificados son distintos según la dolencia de que se trate. Asimismo se le extendieron las altas médicas pertinentes, aunque esto último sin realizarse junta médica alguna (fs. 91; 99).

Fuera del período considerado se aprecian otras intervenciones, en las que fue evaluada por el cuerpo médico de la Dirección, se le solicitó documentación respaldatoria, se injustificaron períodos de inasistencia y, más recientemente, se la citó a varias juntas médicas (ref. 171, 175 y 209).

Entonces, en función de la documental examinada y con las limitaciones de análisis ya señaladas, no siendo entendible como la denunciante formula su queja ocho años después de los hechos, no se albergan reproches respecto del accionar de la Dirección de Fiscalización Sanitaria en el caso de los agentes cuestionados. En este sentido, el acceso a las actuaciones médicas despeja las conjeturas generadas en torno a las ausencias registradas.

Dicho esto, sí debo expresar que la respuesta elaborada por la citada dependencia al requerírsele que se expida en torno a la normativa de índole legal o reglamentaria que avala lo actuado, permite efectuar una serie de consideraciones en torno al asunto.

Se suele calificar a la actividad pública en reglada o discrecional. La primera se produce cuando la

Administración no tiene cierto margen de acción ante una situación concreta, sino que debe ceñirse a un actuar predeterminado establecido por las normas. La segunda tiene lugar cuando la ley deja cierto margen de acción o elección a la administración, o bien cuando no regula determinada situación (v. SESIN, Domingo J., *Administración pública. Actividad reglada, discrecional y técnica*, Depalma, Buenos Aires, 2004; COMADIRA, Julio Rodolfo, *Curso de derecho administrativo*, T° 1, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2012; CASSAGNE, Juan Carlos, *La Discrecionalidad Administrativa*, La Ley, Buenos Aires, 2008; entre otros).

Donde es necesaria, la discrecionalidad debe orientarse hacia un gobierno mejor y más eficaz. Como parte de ello, una gestión del capital humano más transparente y moderna no puede prescindir de sistemas de registro y auditoría de presentismo a la altura de las posibilidades tecnológicas actuales.

En el caso que nos ocupa, se aprecia que el procedimiento de fiscalización de certificados médicos y trámites de licencias por razones de salud aparece gobernado por el criterio médico discrecional de la Dirección y de la Administración, quienes definen, caso por caso, en qué circunstancias requerir antecedentes, en cuales celebrar una Junta Médica, cuándo efectuar un control domiciliario, etc., sin que se denuncie la existencia de reglamentación alguna al respecto.

Se sabe que el ausentismo del empleo estatal es un fenómeno complejo y multicausal que da lugar a muchas interpretaciones y soluciones, pero que se encuentra instalado en la

Provincia de Tierra del
Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina
======
FISCALÍA DE ESTADO

opinión pública críticamente, asociado a niveles desproporcionados respecto del empleo privado.

Entonces, entiendo que si bien es dable reconocer un margen suficiente al criterio del servicio de reconocimientos médicos para determinar en qué supuestos resulta necesario o conveniente llevar a cabo el control clínico de las licencias solicitadas, la total falta de regulación del asunto para un conjunto tan extenso de agentes puede dar lugar a conflictos, alentar el ausentismo y generar críticas y suspicacias, justificadas o no, respecto del accionar de la Dirección.

El hecho de que un trabajador falte a su puesto de trabajo puede hallarse amparado en causas legales; pero si no lo está, el empleado deja de llevar a cabo el cometido que tenía asignado durante su jornada laboral sin causa, lo cual trae aparejado el incumplimiento de obligaciones laborales, que por su naturaleza, hacen a la esencia del servicio público.

De allí la trascendencia de su correcto control y medición por parte del Estado empleador, a quien debe interesar sobremanera la reducción de los índices de ausentismo de sus agentes.

En suma, el control de las ausencias de los trabajadores forma parte del conjunto de facultades de organización, control y disciplinarias del Estado empleador. Como se sabe, éstas deben ejercitarse con carácter funcional y atendiendo a los fines públicos perseguidos.

La razón de ser de esta potestad es acceder a la información del estado de salud del trabajador al efecto de evitar el fraude a la ley y reorganizar las tareas inherentes al servicio, para afrontar del mejor modo la ausencia del dependiente.

En dicha inteligencia, y sin desmedro del aludido criterio médico, considero que la Administración Central debe propender a la formulación de un procedimiento de fiscalización de medicina laboral más preciso que permita reglamentar de antemano y en forma expresa algunos elementos que hacen a la utilización lícita del régimen de licencias por enfermedad.

A tales efectos debo solicitar a la Sra. Ministro de Salud, al Sr. Ministro de Economía y al Sr. Secretario Legal y Técnico que, por intermedio de las respectivas dependencias con incumbencia en la materia, procedan a la elaboración conjunta y puesta a disposición del Sr. Gobernador, de un proyecto de reglamento en materia de Juntas Médicas.

A través del mismo, en el marco de las disposiciones legales, reglamentarias y convencionales existentes, como mínimo, deben quedar estipuladas: (i) las circunstancias (reiteración de pedidos de licencia; ausencias superiores a determinada cantidad de días, dudas con respecto al diagnóstico y/o evolución de la enfermedad, etc.) en las cuales los agentes quedan sometidos al control de las razones de su ausentismo por parte de una Junta Médica; (ii) la conformación de la misma y el lugar de su constitución; (iii) el procedimiento a seguir para la citación de los

agentes y la solicitud de antecedentes; (iv) los efectos de su incomparecencia; (v) la eventual citación y concurrencia del profesional tratante; (vi) la emisión de dictámenes; (vii) su anoticiamiento a los interesados; (viii) el derecho a una tutela administrativa efectiva en la materia.

Lo expresado es a título enunciativo, entre otras múltiples cuestiones a regular para un manejo idóneo de estas situaciones.

Por último, debe recordarse que el control de ausentismo, correctamente ejercido, no es un mecanismo de coerción sobre el trabajador, sino más bien una potestad-deber del Estado empleador, que debe velar tanto por el correcto desempeño de sus agentes como por su estado de salud, estimando al mismo tiempo el reingreso al trabajo para reorganizar adecuadamente el organigrama del servicio público encomendado.

Una reglamentación como la que se solicita permitirá sin dudas ejercer de un modo más eficiente estas facultades estatales, a la par que facilitará una eventual defensa judicial en los casos en que se ponga en tela de juicio el criterio médico empleado por la Administración en materia de fiscalización de inasistencias.

Habiendo culminado con el análisis de las cuestiones traídas a conocimiento, corresponde dar por concluida la intervención de esta Fiscalía de Estado, restando emitir a tal fin el pertinente acto administrativo, cuya copia y la del presente

dictamen deberán ser puestas en conocimiento del Sr. Gobernador, del Sr. Ministro de Economía, de la Sra. Ministro de Salud, del Sr. Secretario Legal y Técnico, de los Sres. Directores de Medicina del Trabajo Zona Sur y Zona Norte, de la denunciante y darse al Boletín Oficial para su publicación.

DICTAMEN FISCALÍA DE ESTADO N° 07 /24.-

Ushuaia, 31 JUL 2024

VIRGILIO J. MARTINEZ DE SUCRE
FISCAL DE ESTADO
Provincia de Tierra del Fuego,
Antártida e Islas del Atlántico Sur

Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur
República Argentina
======
FISCALÍA DE ESTADO

VISTO el Expediente F.E. N° 31/24, caratulado: "S/PRESUNTAS IRREGULARIDADES EN LICENCIAS POR ENFERMEDAD EN EL COLEGIO TECNICO PROVINCIAL OLGA B. DE ARKO"; y

CONSIDERANDO

Que el mismo se ha originado con motivo de una presentación a través de la cual se denuncian supuestas irregularidades en el otorgamiento de licencias y/o altas médicas a personal dependiente del Colegio Técnico Provincial Olga B. DE ARKO por parte de la Dirección de Medicina del Trabajo Zona Sur.

Que en relación al asunto se ha emitido el Dictamen F.E. N° 07 /24 cuyos términos, en mérito a la brevedad, deben considerarse íntegramente reproducidos.

Que, conforme a los términos vertidos en dicha pieza, deviene procedente la emisión de la presente a los fines de materializar la conclusión a la que se ha arribado.

Que el suscripto se encuentra facultado para el dictado de este acto de acuerdo a las atribuciones que le confieren la Ley provincial N° 3 y su Decreto reglamentario N° 444/92.

Por ello:

EL FISCAL DE ESTADO

DE LA PROVINCIA DE TIERRA DEL FUEGO,

ANTÁRTIDA E ISLAS DEL ATLÁNTICO SUR

R E S U E L V E:

ARTÍCULO 1°.- Dar por finalizadas las presentes actuaciones, ello de conformidad con lo expresado en el Dictamen F.E. N° 07 /24.

ARTÍCULO 2°.- Mediante entrega de copia certificada de la presente y del Dictamen F.E. N° 07 /24, notifíquese al Sr. Gobernador, al Sr. Ministro de Economía, a la Sra. Ministro de Salud, al Sr. Secretario Legal y Técnico, a los Sres. Directores de Medicina del Trabajo Zona Sur y Zona Norte y a la denunciante. Pase para su publicación al Boletín Oficial de la Provincia. Cumplido, archívese.

RESOLUCIÓN FISCALÍA DE ESTADO N° 49 /24.-

Ushuaia, 31 JUL 2024

VIRGILIO J. MARTINEZ DE SUCRE
FISCAL DE ESTADO
Provincia de Tierra del Fuego,
Antártida e Islas del Atlántico Sur