USHUAIA, 17 FEB 2022

VISTO: el Expediente Letra: TCP-SC N° 217/2017 del registro de este Tribunal de Cuentas, caratulado: "*S/ AUDITORÍA DE HABERES - ESCALAFÓN HÚMEDO*" y;

CONSIDERANDO:

Que por el Expediente del Visto, tramita la Auditoría de Haberes del Escalafón Húmedo, dispuesta en el ámbito del Ministerio de Salud, a efectos de analizar las liquidaciones de haberes aplicables al personal de dicha cartera ministerial; conforme lo ordenado por Resolución Plenaria Nº 247/2017, ampliada por su similar Nº 181/2018.

Que más adelante, por Resolución Plenaria N° 243/2019 se aprobaron los términos del Informe Contable N° 276/2019 Letra: TCP-GEA Haberes y del Informe Legal N° 226/2019 Letra: TCP-CA, con las conclusiones y recomendaciones correspondientes a la primera etapa de la Auditoría, las que fueron notificadas al entonces Ministro de Salud de la Provincia, Dr. Pablo PERACHIA, otorgándole un plazo de quince (15) días hábiles para dar cumplimiento a las recomendaciones formuladas en el Punto 2.9 del aludido Informe Contable.

Que seguidamente, por Resolución Plenaria Nº 50/2020 se puso en conocimiento de la Ministra de Salud Dra. Judit Jésica Rosana DI GIGLIO la Resolución Plenaria N° 243/2019; otorgándole un plazo de quince (15) días hábiles a fin de cumplimentar las previsiones de dicho acto administrativo.

Que las recomendaciones no cumplimentadas fueron reiteradas a través de la Resolución Plenaria Nº 27/2021, conforme a la siguiente transcripción: "(...) ***ARTÍCULO 2°.-*** *Reiterar al Ministerio de Salud las recomendaciones nros. 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 y 12 que fueron formuladas en el punto 2.9 del Informe Contable N°276/2019 Letra: TCP-GEA. Haberes. Ello, por los motivos*

expuestos en los considerandos. ***ARTÍCULO 3°.-*** *Dar por cumplida parcialmente la recomendación N° 3 formulada en el punto 2.9 del Informe Contable N° 276/2019 Letra: TCP-GEA. Haberes. Ello, por los motivos expuestos en los considerandos.* ***ARTÍCULO 4°.-*** *Otorgar un plazo de sesenta (60) días corridos desde la notificación de la presente, para que nuevamente informen los avances alcanzados en torno a las sugerencias formuladas por este Tribunal de Cuentas y cumplimente con la reiteración de las recomendaciones de los artículos precedentes. Teniendo en cuenta la razonabilidad de lo expuesto en los descargos de la cartera ministerial, en lo atinente a que se encuentra abocada a la pandemia COVID 19. Ello, por los motivos expuestos en los considerandos.* ***ARTÍCULO 5°.-*** *Notificar con copia certificada de la presente, de la Resoluciones Plenarias N.° 243/2019 y N.° 50/2020, y de los Informes Contables N° 276/2019 Letra: T.C.P G.E.A. Haberes y N.° 270/2020 Letra: T.C.P.- G.E.A.H. al Ministerio de Finanzas Públicas y por su intermedio a la Dirección Provincial de Hacienda. Ello en virtud de lo expuestos en los considerandos* (...)".

Que así las cosas, mediante Resolución Plenaria Nº 216/2021, se dio por cumplida la recomendación Nº 2, por cumplidas parcialmente las Nº 1, Nº 3, N° 9 y Nº 10; y se efectuaron las intimaciones pendientes, de acuerdo al siguiente detalle: "(…) ***ARTÍCULO 2°.-*** *Intimar a la Sra. Ministro de Salud Dra. Judit Jésica Rosana DI GIGLIO a que en el plazo de 20 días hábiles cumplimente con lo requerido por este Órgano de Control en conformidad al Informe Contable N.° 219/2021 Letra: T.C.P.G.E.A.H. Ello en virtud de lo expuesto en los considerandos.* ***ARTÍCULO 3°.-*** *Intimar al Sr. Ministro de Finanzas Públicas C.P. Guillermo FERNÁNDEZ y a la Subsecretaria de Haberes y Estructura Salarial Sra. Olga Cecilia ROJO a que en el plazo de 20 días hábiles cumplimente con lo requerido por este Órgano de Control en conformidad al Informe Contable N.° 219/2021 Letra: T.C.P.- G.E.A.H. Ello en virtud de lo expuesto en los considerandos* (…)".

Que en ese marco y habiendo recepcionado diversa documentación, se emitió el Informe Contable Nº 453/2021 Letra: TCP-GEAH, detallando lo siguiente: "(…) - ***De los descargos recepcionados***

En respuesta se recibió el 8 de septiembre de 2021 la Nota Nº 35/2021 Letra: Sub. Hab. y E.S. - M.F.P. suscripta por la Subsecretaria de Haberes y Estructura Salarial, C.P. Olga C. ROJO (fs. 2623/2625).

También se recepcionó el 4 de octubre de 2021 la nota sin número y letra, firmada por la Ministra de Salud Dra. Judith Jésica Rosana DI GIGLIO, identificada por este Tribunal bajo el Nº 10.102/21 (fs. 2626/2630). A la citada nota se acompañó la documentación que a continuación se describe:

<u>Decretos provinciales</u>:

- *D.P. Nº 1038/2021 del 18 de mayo de 2021 (fs. 2549/2576),*
- *D.P. Nº 1043/2021 del 20 de mayo de 2021 (foja 2596)*
- *D.P. Nº 1387/2021 del 19 de julio de 2021 (fs. 2577/2582),*
- *D.P. Nº 1388/2021 del 19 de julio de 2021 (fs. 2583/2585),*
- *D.P. Nº 1425/2021 del 23 de julio de 2021 (foja 2586),*
- *D.P. Nº 1540/2021 del 11 de agosto de 2021 (fs. 2587/2588),*
- *D.P. Nº 1581/2021 del 19 de agosto de 2021(fs. 2594/2595), y*
- *D.P. Nº 1582/2021 del 19 de agosto de 2021 (fs. 2589/2593).*

<u>Resoluciones del Ministerio de Salud</u>:

- *Resol. Nº 1244/2021 del 27 de septiembre de 2021. Aprueba a partir del 1 de octubre de 2021, la planilla de planificación de guardias tentativas y el detalle de guardias realizadas, así como los códigos de guardias a utilizar para la carga de guardias (fs. 2597/2605),*
- *Resol. Nº 1288/2021 del 1 de octubre de 2021. Aprueba a partir de esa fecha, el tope de guardias de cada Secretaría, para el desarrollo de las actividades habituales y regulares de cada unidad organizativa (fs. 2606/2618),*

• *Resol. Nº 1289/2021 del 1 de octubre de 2021. Aprueba a partir del 1 de diciembre, el Procedimiento administrativo de liquidación y control de guardias del Ministerio de Salud (fs. 2619/2622).*

- Análisis de las respuestas a requerimientos formulados a otras áreas

Por otra parte, se emitió la Nota Externa Nº 1972/2021 Letra: T.C.P.-G.E.A. Haberes del 25 de octubre de 2021, dirigida a la Secretaría de Gobierno Digital, dependiente de la Secretaría General, Legal y Técnica. En la mencionada nota y en relación a la implementación del entorno de carga de guardias geneXus, que comenzó a ser utilizado por el Ministerio de Salud para el trámite de rendición de guardias, se requirió la siguiente información: '1. El nombre o identificación del sistema;

2. Si el sistema es consecuencia de un desarrollo propio del área o si fue adquirido a un tercero;

3. Descripción de los módulos que lo componen y el detalle de sus funcionalidades;

4. Los Ministerios y/o reparticiones que lo utilizan;

5. Si se encuentra vinculado con alguno de los sistemas implementados en el ámbito del Poder Ejecutivo (geN Expediente, geN Financiero, SIGA, Tercera Copia, etc) o que se prevé implementar en el futuro;

6. Si prevé la realización de controles con partes diarios o reportes de mecanismos de control horario, especificando con qué sistema interactúa al respecto;

7. Las medidas de seguridad implementadas en cuanto a la carga y resguardo de datos;

*8. Los reportes que pueden emitirse a partir del mismo, y si prevé cierre*s mensuales o de otra periodicidad para la rendición de las guardias, que no puedan ser modificados posteriormente;

9. Remisión del manual de usuario, en caso de existir;

10. Cualquier otra cuestión que estime corresponder sobre la cuestión consultada'.

En respuesta, se recepcionó el 9 de noviembre la Nota Nº 176/2021 Letra: D.G.G.D.yD. S.G.L.yT. de la Dirección Mesa E y S, firmada por la Sra. Beatriz PEREZ, por la cual se remitió la nota electrónica de idéntica letra y fecha, firmada por el Subsecretario de Gestión y Coordinación de Sistemas, Lic. Germán BAEZ. Esta última acompañó el informe INF-SGD-79-2021 del 8 de noviembre de 2021, firmado electrónicamente por el Directo General de Gobierno Digital, Ingeniero Javier D. BERARDI.

En el precitado informe se explica que el sistema es denominado 'Sistema de Guardias', aclarando que en el ámbito del Ministerio de Salud es nombrado como 'Sistema de Guardias Genexus'. Dicho sistema fue adquirido a la empresa Nómade Soft, aunque su mantenimiento y actualización recae en la Administración. Por ello, y sin perjuicio de que el sistema se encuentra en etapa de implementación, se efectúan constantes adaptaciones, tendientes a acentuar los controles sobre la carga de guardias.

Agrega que, durante los años 2020 y 2021 se realizaron actualizaciones para que el sistema pueda ser utilizado por todas las dependencias de gobierno, en especial, por el Ministerio de Salud. Sin embargo, manifiesta que desconoce si es utilizado por todas ellas, sugiriendo que la consulta sea efectuada a la Dirección General de Haberes. Con respecto a la seguridad del sistema, expresa que este cuenta con permisos por perfiles de usuarios y con un módulo de auditoría, siendo resguardados los datos en el área de infraestructura.

En cuanto a la conformación del sistema, en el informe se enumeraron los principales módulos con los que este cuenta: '1. Carga normal, se carga el parte de guardias realizadas por un agente para una determinada oficina.

2. Carga por Calendario, se carga todas las guardias realizadas por un agente para un mes determinado y para un tipo de guardia determinada (Funcionalidad específica para el Ministerio de Salud)

3. Emisión de anexos por resolución, según lo cargado en el sistema

4. Control de partes, controla los partes generados, permitiendo la modificación de los mismos mientras los mismos no sean informado a Haberes para su pago.

5. Control de horas topes, permite determinar una cantidad de guardias por oficina y que se pueden cargar para un mes determinado.

6. Módulo de auditoría, permite auditar los movimientos realizados.

7. Módulo de Soporte /Administrador, permite administración de usuarios y acciones específicas de Administración del sistema.

8. Gestión de archivos de Haberes, permite gestionar los archivos informados por todas las áreas, desde haberes para que los mismos sean impactados en liquidación de haberes'. (sic).

Asimismo, se explicó que el sistema se integra con los siguientes sistemas: '1. geN Expediente, para la verificación de existencia de los expedientes que se ingresan.

2. SIGA, cruce con el parte de novedades.

3. Tercera Copia, se envían los archivos con las guardias a liquidar.

4. geN RRHH, cruce con parte de novedades / Licencias, sistema no implementado a la fecha'.

También se enunciaron los principales reportes emitidos por el 'Sistema de Guardias', a saber: '1. Reporte p/Legajo

2. Reporte p/Tip. Gda.

3. Reporte p/Ofi.Tip.Gda.

4. Reporte p/Expediente

5. Reporte Anexo Res.

6. Reporte Oficina x Mes

7. Reporte Ofi x Mes Res.

8. Reporte Anexo Res Salud

9. Reporte p/Oficina

10. Reporte p/Gda p/Ofi'.

Por último, el 11 de noviembre se solicitó a la dirección de correo informada en el informe soporte@tierradelfuego.gov.ar, la remisión del Manual del Usuario del sistema.

- Análisis de los descargos recepcionados a las recomendaciones formuladas en el Informe Contable Nº 276/2019

A efectos de un mejor entendimiento, se transcribe para cada recomendación formulada en el punto 2.9 del Informe Contable Nº 276/2019 Letra: TCP-GEA Haberes, pendiente de cumplimiento al momento de la emisión del Informe Contable Nº 219/2021 Letra: TCP-GEA Haberes; el descargo recepcionado en esta instancia y el análisis que merece el mismo.

***Recomendación Nº 1**: 'Analizar y adecuar el marco normativo del Escalafón Salud, a fin de unificar en un único texto, todas las modificaciones introducidas con posterioridad al dictado del Decreto provincial Nº 2366/2014. Asimismo, sería conveniente incorporar el procedimiento administrativo específico atinente a su planificación y rendición del sistema de guardias'.*

***Análisis en I.C. Nº 270/2020:** 'En cuanto al análisis y adecuación del marco normativo del Escalafón Salud, se habría recopilado la normativa actual en el expediente MS-25220/20 e iniciado mesas paritarias con las entidades gremiales, que fueron suspendidas por la declaración de pandemia por COVID 19.*

Al respecto, si bien se dispusieron ciertas medidas tendientes a ello, se ha tomado conocimiento que en el presente año 2020, se han emitidos nuevos decretos que continúan efectuando modificaciones tácitas o expresas al texto del Decreto provincial Nº 2366/2014 (tales como los Decretos Nros. 514, 529, 515 y 1149), acentuando aún más la situación advertida al respecto'.

***Análisis en I.C. Nº 219/2021:** 'En respuesta se remitió el Decreto provincial Nº 1038/21 del 18 de mayo de 2021, el cual entre otras cuestiones,*

aprueba a partir del 1° de julio de 2021 los adicionales e incompatibilidades del escalafón Salud, compilando en un único acto el texto del decreto 2366/14 y muchas de las posteriores modificaciones introducidas a este. Sin embargo, no fue incluido en el texto del nuevo decreto el procedimiento administrativo específico atinente a la planificación y rendición de guardias, razón por la cual debería ser diseñado y aprobado por la cartera de salud. Por lo expuesto, se sugiere dar por cumplida solo parcialmente la recomendación'.

***Nuevo descargo del Ministerio de Salud**: 'El 1 de julio del 2021 entró en vigencia el Decreto Provincial 1038/21 que pretendió ser una compilación en un único texto del Decreto Provincial Nº 2366/14 y todos sus decretos modificatorios, intentando corregir algunos apartamientos y recomendaciones del organismo de control, y la multiplicidad de textos que hacían complejo su tratamiento.*

Sin perjuicio de ello, es importante advertir que pretendió ser el corolario de un trabajo de discusión del sistema de trabajo y sus remuneraciones se vio profundamente alterado por el cauce tomado producto de la pandemia, por lo que muchas de las mesas técnicas se encuentran siendo retomadas en la actualidad.

Teniendo en cuenta que no es posible seguir dilatando los procesos de mejora, y en el entendimiento de que aun no se encuentran acabados, es que se adjunta al presente la Resolución M.S. Nº 1289/21 de reglamentación del Título DE LAS ACTIVIDADES EXTRAORDINARIAS obrante en el ANEXO II. El mismo pretende receptar las recomendaciones y la auditoría sobre el procedimiento de planificación, autorización, liquidación y control de dichas actividades en toda la órbita del Ministerio de Salud, en sus distintas dependencias'.

***Nuevo análisis**: Visto el dictado de la Resolución M.S. Nº 1289/2021 por la cual se aprueba a partir del 1 de diciembre de 2021 el Procedimiento Administrativo de liquidación y control de guardias del Ministerio de Salud, se sugiere **dar por cumplida en forma completa la recomendación**.*

***Recomendación Nº 3**: 'Liquidar como día de semana, las guardias activas (comunes y de emergencia), guardias pasivas A y módulos quirúrgicos realizados los días viernes por los profesionales universitarios, así como los*

turnos extras efectuados en el mismo día por los enfermeros y operadores de Salud Mental, que en la actualidad se remuneran al valor de los sábados, domingos y feriados. O en su caso, propenderse al cambio del Decreto provincial Nº 2366/2014, contemplando expresamente tales casos'.

Análisis en I.C Nº 270/2020: *'A través del artículo 3 del Decreto provincial Nº 635/2020 del 05 de mayo de 2020, se estableció "Unificar la liquidación de guardias efectuadas los días viernes correspondiendo que las mismas se liquiden como guardias de fin de semana para la totalidad del personal dependiente del Ministerio de Salud Provincial." En el entendimiento de que en el citado artículo solo podrían ampararse las guardias realizadas a partir de su dictado, resultaría de buen orden administrativo incluir expresamente los módulos quirúrgicos y turnos extras, que poseen ítems y montos de liquidación diferenciados a los de guardias'.*

Análisis en I.C. Nº 219/2021: *'Del análisis efectuado sobre el Decreto provincial Nº 1038/21, se desprende la distinción entre día hábil y días Viernes, Sábado, Domingo y Feriados en las guardias activas de Profesionales Universitarios (comunes y de emergencia) y pasivas A, guardias activas de Técnicos con asistencia directa a pacientes y guardias activa de No Profesionales Universitarios.*

La precitada condición no fue distinguida en los acápites XXIV, XXV, XXVI y XXVII, ni en el Anexo III del Decreto 1038/21, respecto a los turnos extras, módulos quirúrgicos y horas extras. Por dicha razón su realización en día viernes no tiene un mayor valor asociado, situación que debería ser considerada por el Ministerio de Salud en oportunidad del dictado del acto de aprobación mensual de guardias.

Al respecto, si bien el artículo 3º del Decreto provincial Nº 635/20 del 5 de mayo de 2020 dispuso: 'Unificar la liquidación de guardias efectuadas los días viernes correspondiendo que las mismas se liquiden como guardias de fin de semana para la totalidad del personal dependiente del Ministerio de Salud

Provincial', esto no solo no fue replicado por el Decreto 1038/21, sino que este último derogó al primero de los actos citados.

Por todo lo expuesto, ***la recomendación fue parcialmente cumplimentada****'.*

Nuevo descargo del Ministerio de Salud*: 'La distinción entre los días viernes y el resto de los días llamados hábiles que ostentan las guardias activas se fundamenta en la acumulación de horas de trabajo semanal, situación que no es igual para los días viernes de los regímenes 2x1, ni los casos de potencial activación del módulo quirúrgico. Por ello lo precitado no corresponde a una omisión.*

No obstante se encuentra derogado el Decreto Provincial Nº 635/20, se hace lugar a la recomendación por lo que se encuentra en trámite una modificación del texto del Decreto Provincial Nº 1038/21 que restaura las condiciones dispuestas por el precitado Decreto'.

Nuevo análisis*: En relación a lo esgrimido en la primer parte del descargo, en cuanto a a que no debería aplicarse un valor diferenciado a los días viernes para los regímenes 2x1 ni por la activación de un módulo quirúrgico, ello no se condice con la situación verificada por esta unidad de auditoría, expuesta en el punto 6 del Informe Contable Nº 276/2019 Letra: TCP-GEA Haberes.*

Por otra parte, se bien se informa que se estaría tramitando una nueva modificación al Decreto provincial Nº 1038/21, que restablecería lo dispuesto en el Decreto provincial Nº 635/2020, atinente a la unificación de la liquidación de guardias efectuadas los días viernes como guardias de fin de semana, no se ha tenido conocimiento de dicha modificación.

En razón de lo expuesto, ***la recomendación continúa solo parcialmente cumplida****.*

Recomendación Nº 4*: 'Efectuar un cálculo de planteles básicos funcionales de personal por área, a través de un plan de mejoramiento progresivo, basado en índices diarios de atención, para determinar en promedio el número de horas reales que trabajaría un agente y en función de ello, considerar el*

régimen laboral correspondiente, de manera de garantizar la cobertura de cada servicio y el debido descanso del trabajador. Ello en concordancia con lo ya recomendado en el Dictamen Nº 9/2005 de la Fiscalía de Estado'.

Análisis en I.C Nº 270/2020: *'Según lo indicado se habría comenzado el relevamiento del personal afectado a cada área, pero dada la actual situación del Ministerio de Salud, la implementación de la recomendación fue supeditada por las autoridades de la cartera, a la culminación de la pandemia'.*

Análisis en I.C. Nº 219/2021: *'Dado que no se recepcionaron nuevos descargos, correspondería* ***reiterar la recomendación****'.*

Nuevo descargo del Ministerio de Salud*: 'Si bien se comprende el fin último de la recomendación, no es posible dar cumplimiento acabado.*

Desde la modificación particular del régimen laboral para el llamado Escalafón Húmedo, sumado a la complejización sostenida de dispositivos, situación agravada durante la declaración de la pandemia y su particular dinámica, se ha hecho imposible dar una definición cristalizada al puesto de trabajo y a la carga horaria suficiente para el cumplimiento cabal de los procesos. Asimismo, las competencias del Ministerio de Salud implican el necesario régimen de prestación continua que debe ser garantizado por sistema de guardias, cuya definición operativa no es la extensión de la jornada habitual, sino el desempeño de tareas que son de naturaleza diferente a las determinadas por las horas llamadas de planta del trabajador.

Sin perjuicio de ello, y atento a que se comparte la importancia de la previsibilidad, el respeto al descanso y la jornada limitada, es que se ha instruido a todas las dependencias a que elaboren un cálculo de horas de trabajo extraordinaria necesarias para la prestación de los servicios en todas sus modalidades, entendiendo que tiene un carácter procesual aún muy atravesado por dispositivos excepcionales, pero que permitió autorizar el tope de guardias en sus distintas modalidades para cada Secretaría para el desarrollo de las actividades habituales y regulares de cada unidad organizativas, sin perjuicio de aquellas que

pudieran enmarcarse en la urgencia o situaciones no previstas que serán autorizadas expresamente por el funcionario con competencia. Se adjunta Resolución Nº 1288/21.

Es importante destacar que se encuentra en armado el Observatorio de Recursos Humanos del Ministerio que permitirá establecer el perfil laboral para cada dependencia y que forma parte fundante del proyecto de norma escalafonaria'.

***Nuevo análisis**: Tal como lo expresan los términos del descargo, la presente recomendación **no fue cumplimentada a la fecha,** expresando el cuentadante que no resulta factible de cumplimiento.*

***Recomendación Nº 5**: 'Planificar las guardias, dejando sentado en dicha planificación el criterio de selección de los agentes que las realizarán, debiendo considerar al efecto el régimen de descanso entre jornada y jornada de los trabajadores'.*

***Análisis en I.C Nº 270/2020:** 'En similares términos a la respuesta anterior, se indica que en la actualidad resulta difícil la programación de las horas extraordinarias, utilizándose planillas de guardias tentativas'.*

***Análisis en I.C. Nº 219/2021: 'Dado que no se recepcionaron nuevos descargos, correspondería **reiterar la recomendación**'.*

***Nuevo descargo del Ministerio de Salud**: 'No es posible ofrecer una planificación que exceda los alcances de la ofrecida para la autorización del funcionario con competencia durante el período mensual inmediato anterior, por la naturaleza imprevisible del trabajo y especialmente porque la misma esta asignada inequívocamente con un agente que tiene competencias para su desempeño.*

No obstante, la mencionada resolución reglamentaria y la planilla única puesta en vigencia mediante la Resolución Nº 1244/21 permite resguardar el esquema propuesto por el titular de la unidad organizativa, y autorizado por quien tiene competencia, formando parte constitutiva de las actuaciones de liquidación de guardias efectivizadas durante el período.

Asimismo, sumado a los controles del nuevo entorno de carga (guardias web) que provee validaciones con el sistema actual de partes diarios (SIGA), es el jefe de cada unidad organizativa quien conoce la conformación y disponibilidad del plantel bajo su responsabilidad'.

***Nuevo análisis**: Visto la Resolución M.S. Nº 1289/2021 por la cual se aprueba a partir del 1 de diciembre de 2021 el Procedimiento Administrativo de liquidación y control de guardias del Ministerio de Salud, y en particular lo dispuesto en los incisos incluidos en el apartado 'DE LA AUTORIZACIÓN DE GUARDIAS TENTATIVAS', se sugiere **dar por cumplida la recomendación**.*

***Recomendación Nº 6**: 'Exigir a los agentes, el cumplimiento efectivo de la extensión horaria de cada guardia activa (6, 8, 12 y 24 horas), sin que se admita en lo sucesivo, la superposición horaria de las guardias activas de 12 horas y 24 horas con la jornada laboral, ya que ello no surge de la Resolución M.S. Nº 821/2014, y resulta contrario a lo dispuesto en el Decreto provincial Nº 2366/2014. Además duplica la retribución por la misma contraprestación de servicio, a raíz del pago de la remuneración habitual y por la liquidación de guardias'.*

***Análisis en I.C Nº 270/2020:** 'Se estaría evaluando la creación e incorporación del módulo hora extra, indicando que el cumplimiento de cada guardia se encuentra bajo responsabilidad del jefe directo de quien la realiza'.*

***Análisis en I.C. Nº 219/2021:** 'Visto la redacción del texto del Decreto Nº 1038/21, este admite la posibilidad de superponer las guardias activas de 12 hs y 24 hs con la jornada laboral, para los tres grupos de trabajadores que efectúan dichas guardias.*

Así, el primer párrafo del apartado A.XXII ('GUARDIA TÉCNICOS CON ASISTENCIA DIRECTA A PACIENTES'), el cual resulta similar al primer párrafo del apartado A.XXIII ('GUARDIA ACTIVA'), reza 'Se entiende por guardia activa a la actividad extraordinaria que por su naturaleza exige la presencia continuada y permanente en el servicio para garantizar la oferta de servicios

esenciales, ***suplementando la actividad ordinaria del mismo durante el horario en las que se dan concurrentemente*** *y complementándola fuere de ese horario, dentro de la unidad asistencial. Esta condición no alcanza a las guardias de 6 u 8 horas' (lo resaltado no es del original). Por su parte, el primer párrafo del apartado A.XXI ('GUARDIA ACTIVA PROFESIONAL UNIVERSITARIO') también es de similar redacción, excepto por la última oración que indica: 'Esta condición no alcanza a las guardias de 8 horas'.*

Por lo expuesto, dado que esta situación duplica la retribución por la misma contraprestación de servicio, a raíz del pago de la remuneración habitual y por la liquidación de guardias, se desprende que la ***recomendación no fue cumplimentada****'.*

Nuevo descargo del Ministerio de Salud*: 'El texto del Decreto Nº 1038/21 expresa 'Se entiende por guardia activa a la actividad extraordinaria que por su naturaleza exige la presencia continuada y permanente en el servicio para garantizar la oferta de servicios esenciales suplementando la actividad ordinaria del mismo durante el horario en que las que se dan concurrentemente y complementándola fuere de ese horario, dentro de la unidad asistencial'.*

Lo expuesto es de carácter enunciativo en relación a la superposición, pero esto es así porque la naturaleza de la tarea es diferente, es decir se remunera una tarea distinta de la que se desempeña habitualmente comprendida en lo que se entiende por remuneración ordinaria, de naturaleza fija. En este caso es llamado al desempeño de una función de otra naturaleza, pudiendo incluso ser desempeñada en otra unidad, que tiene prevista una remuneración extraordinaria, prestación que pone en suspenso su tarea habitual, por lo que no existe duplicidad en la retribución'.

Nuevo análisis*: No se comparten los términos del descargo, por cuanto ello implica la superposición de la retribución por el pago de la remuneración habitual y por la liquidación de guardias. Esto sin perjuicio de que la tarea que se desempeñe sea distinta a la habitual o se desarrolle en otra dependencia. Por lo expuesto, se sugiere* ***no dar por cumplida la recomendación, con el agravante que***

conforme la respuesta brindada, se ratifica el accionar en cuanto a retribuir dos veces la porción de tiempo que corresponde a la jornada habitual, resultando dicha liquidación improcedente.

Recomendación Nº 7*: 'Propiciar la unificación de los mecanismos de control horario utilizados en el ámbito del Ministerio de Salud (a través del sistema 'reloj' o similar, evitando los medios manuales), los cuales deberían ser de uso 'obligatorio' por parte de la totalidad de agentes, tanto en relación a la jornada habitual, como de las horas suplementarias que estos realicen, para lo cual se deberán arbitrar las medidas tendientes a garantizar su 'operatividad' en cada dependencia. Asimismo, los reportes que emitan los sistemas deberían ser considerados en oportunidad de la confección del parte diario del trabajador, así como en el procedimiento de rendición de guardias'.*

Análisis en I.C Nº 270/2020: *'Se habría adquirido y colocado un reloj para el registro horario de entrada y salida, sin que se especifique la dependencia a la cual fue destinado. Sin embargo, por razones de prevención de COVID 19, no se utiliza desde el mes de marzo pasado'.*

Análisis en I.C. Nº 219/2021: *'Dado que no se recepcionaron nuevos descargos, correspondería* ***reiterar la recomendación****'.*

Nuevo descargo del Ministerio de Salud*: 'Habiéndose superado las limitaciones para el uso de los controles tipo reloj digital, se encuentra en proceso la operatividad del registro de control horario en todas las dependencias.*

En este último punto cabe destacar que el Ministerio de Salud ha sumado 11 dependencias nuevas durante los últimos 2 años, sin perjuicio de que las que ya contaban con relojes están comenzando su funcionamiento habitual.

La obligatoriedad del registro ha sido receptada en la resolución reglamentaria de las horas extraordinarias como parte constitutiva del control de horas efectivizadas para el autorizado de su remuneración específica'.

Nuevo análisis*: Considerando que se habría restablecido el uso de los registros digitales en las dependencias del Ministerio de Salud que ya contaban con*

estos, y que tales mecanismos serían implementados próximamente en las nuevas reparticiones de las cartera, se sugiere ***dar por cumplida la recomendación****. Sin perjuicio de ello, resultaría conveniente que esta directiva sea instrumentada a través de una circular, memo, resolución, u otro medio, que disponga la obligatoriedad de su uso, a fin de garantizar la comunicación a todo el personal dependiente.*

Recomendación Nº 8*: 'Compilar en un único expediente administrativo la documentación atinente a la rendición de guardias, el que debería reunir todos los antecedentes que fundamentan el acto administrativo de aprobación, y que deberá aperturarse en forma oportuna'.*

Análisis en I.C Nº 270/2020: *'Se estarían efectuando las adaptaciones necesarias en el sistema GEN Expediente para unificar en un único expediente la totalidad de antecedentes de la liquidación de guardias. Sin perjuicio se informó que, la demora en la presentación de la rendición obedece a la gran cantidad de agentes que efectúan guardias, y a que algunos de ellos además de realizarlas, son los responsables de confeccionar y elevar la información'.*

Análisis en I.C. Nº 219/2021: *'Dado que no se recepcionaron nuevos descargos, correspondería* ***reiterar la recomendación****'.*

Nuevo descargo del Ministerio de Salud*: 'Habiéndose realizado la consulta a las distintas oficinas intervinientes, dentro y fuera del Ministerio de Salud, se ha logrado establecer el mejor procedimiento posible, que permita y facilite el control, sin producir dilaciones, el cual se encuentra expreso en la resolución reglamentaria de horas extraordinarias.*

Cada Secretaría armará un expediente único que receptará el acto administrativo de autorización de liquidación junto a todos los antecedentes para cada caso, para cada unidad administrativo, con el establecimiento de los plazos máximos para cada hito de intervención.

Es importante destacar que en este momento se encuentra ya en producción el entorno de carga de guardias geneXus puesto a disposición por la Secretaria de Gobierno Digital dependiente de la Secretaría General, Legal y

Técnica, por lo que la carga no solo se valida con el sistema de control de partes diarios y licencias, sino que es recepcionado on time, facilitando no solo el control sino evitando dilaciones en la liquidación. Este sistema además será parte integrante del geN RRHH por lo que consideramos que será superador en estos aspectos'.

***Nuevo análisis**: En razón de lo informado en el descargo, en cuanto a que el trámite de guardias se efectuará a partir del 1º de diciembre de 2021, a través de un expediente por cada Secretaría, lo cual fue previsto en los incisos c), d) y h) del Anexo I de la Resolución M.S. Nº 1289/2021, **se sugiere dar por cumplida la recomendación**.*

***Recomendación Nº 9**: 'Emplearse un único modelo de planilla de rendición de guardias, el cual debería ser distinto de las programadas, y que consigne mínimamente: día, mes y año, dependencia, tipo de guardia y tipo día (hábil o inhábil), y en relación a cada agente, horario laboral habitual del trabajador, y de las horas de inicio y finalización de las guardias, tarea desarrollada con motivo de la guardia y agrupamiento. Además las planillas debería ser totalizadas, y firmadas por los agentes y por el superior que brinde su conformidad'.*

***Recomendación Nº 10**: 'Implementar un formulario de rendición de los módulos quirúrgicos, refrendado por los agentes que lo realicen y por la autoridad superior, el cual deberá ser elaborado en base a la información contenida en el parte quirúrgico, sin que estos sean incluídos en las actuaciones administrativas, considerando la sensibilidad de su contenido'.*

***Análisis en I.C Nº 270/2020:** 'Se estarían efectuando las adaptaciones necesarias en el sistema GEN Expediente para unificar en una única y simple planilla los datos requeridos'.*

***Análisis en I.C. Nº 219/2021:** 'Si bien fue confeccionado un modelo de planilla, esta no fue aprobada formalmente por la autoridad competente. Además, de su lectura se desprende que no cuenta con un espacio para completar los*

siguientes datos: horario laboral habitual del trabajador, horas de inicio y finalización de las guardias y tarea desarrollada con motivo de la guardia. Tampoco posee campos que puedan ser destinados a los módulos quirúrgicos realizados. Por lo expuesto, se sugiere ***dar por cumplidas parcialmente las recomendaciones****'.*

Nuevo descargo del Ministerio de Salud*: 'La planilla unificada se encuentra aprobada formalmente por la autoridad competente mediante Resolución Nº 1244/21, y forma parte integral de la resolución reglamentaria de horas extraordinarias.*

La planilla precitada tiene los datos que se consideran indispensables para su rendición: días mes y año, dependencia, tipo de guardia y tipo de día (hábil o inhábil), agente (nombre y apellido, legajo, categoría y agrupamiento). Firma del profesional fiscalizador que presta conformidad del desempeño de la tarea y manifiesta conocer la codificación en el marco de lo establecido por el Decreto Provincial Nº 1038/21 y cuadro totalizador de guardias por unidad organizativa y por agente.

Se omitió la sugerencia de la consigna de las tareas desarrolladas con motivo de la guardia ya que aportará un enorme dispendio administrativo que no supera el beneficio de tal compendio en la planilla.

Asimismo, por la magnitud de la documentación y el caudal de los involucrados, no se tendrá en cuenta la recomendación en lo atinente a la rúbrica por parte de los agentes, dejando las discrepancias para otra instancia'.

Nuevo análisis*: A través del artículo 1º de la Resolución Nº 1244/2021, fueron aprobadas las planillas de 'Guardias Planificadas' y 'Guardias Realizadas'.*

De su lectura se desprende que estas carecen de los siguientes datos relativos a cada agente: horario laboral habitual del trabajador, y de las horas de inicio y finalización de las guardias, tarea desarrollada con motivo de la guardia y agrupamiento. Además solo se destina un espacio para la 'Firma del Profesional Responsable de la planificación', no así para el responsable de RRHH, siendo que este último es quien totaliza las guardias por código y agente.

Por otra parte, no se comparte lo sostenido en el descargo en cuanto al dispendio administrativo que podría generar la inclusión del dato de tarea desarrollada con motivo de la guardia, lo cual no fue debidamente justificado. Contrariamente, resultaría atendible la omisión de la firma del agente, siempre que se incorporen a las actuaciones los reportes horarios.

Por todo lo expuesto, ***la recomendación nº 9 continúa solo parcialmente cumplida.***

En cuanto a los módulos quirúrgicos, estos no fueron incluidos en la planilla de 'Guardias Realizadas' del Anexo I de la Resolución Nº 1244/2021 como tampoco fue elaborada una planilla exclusiva para su rendición. Al respecto, el primer párrafo del apartado 'DE LA CARGA DE GUARDIAS EFECTIVIZADAS' del Anexo I de la Resolución M.S. Nº 1289/2021 solo refiere a '(…) y las conformidades de liquidación de partes quirúrgicos, las cuales deberán ser elaborado en base a la información contenida en el parte quirúrgicos, sin que estos sean incluidos en las actuaciones administrativas, considerando la sensibilidad de su contenido'.

Como corolario de ello, ***la recomendación nº 10 continúa solo parcialmente cumplida****.*

Recomendación Nº 11*: 'Sistematizar la información atinente a guardias, en razón a la cantidad y diversidad de agentes que mensualmente las realizan, que afecta a más del 60% de la nómina del personal del Escalafón Salud. Además de considerar mínimamente los datos antes señalados en el punto 9, deberían incorporarse controles cruzados con los reportes de los registros horarios y las novedades del parte diario cargadas en el sistema SIGA, para lo cual debería dejar expresa constancia por parte del responsable, de la realización de tales controles. También verificar, previo a la aprobación de las guardias por acto administrativo, los datos de consistencia propios del agente (agrupamiento, horario laboral, dependencia, tipos de códigos de guardia habilitados, etc)'.*

Análisis en I.C Nº 270/2020: *'Se habrían impartido instrucciones tendientes a la implementación de tales controles. Sin embargo, no se ha especificado si eso fue plasmado en circulares, memorándum y/o procedimientos, a fin de determinar el área y personal responsables de ello, así como la manera en que se evidenciarían los resultados arrojados, luego de la realización de los nuevos controles'.*

Análisis en I.C. Nº 219/2021: *'Dado que no se recepcionaron nuevos descargos, correspondería* ***reiterar la recomendación****'.*

Nuevo descargo del Ministerio de Salud*: 'De la totalidad del cuerpo de descargos se desprende los hitos de mejora impuestos al proceso de rendición, a saber: la existencia de una única e inequívoca planilla de guardias propuestas y realizadas que contiene el conjunto de datos mínimos necesarios para que se exprese la voluntad de indicación y consentimiento de quien tiene la responsabilidad de la fiscalización en terreno, la resolución reglamentaria de planificación, rendición y control de horas extraordinarias que establece el procedimiento diseñado en el escenario actual, la implementación de un nuevo entorno informático de carga de horas extraordinarias integral, integrado y con validación en el sistema SIGA (partes diarios, estado de liquidación), la tramitación de los actos de autorización de prestación en conjunto con los autorizados de liquidación, y con la expresa conformidad de los intervinientes, forman parte de un proceso de mejora, aun inacabado pero con un enorme grado de avance.*

El sistema de geN RRHH se encuentra aun en fase de desarrollo, pero está diseñado para avanzar en la validación de parametrizaciones que admitan solo la carga de horas extraorinarias al universo de trabajadores para los cuales es admsible su realización'.

Nuevo análisis*: En el presente descargo se alude a la implementación de un nuevo entorno informático de carga de horas extraordinarias integral, integrado y con validación en el sistema SIGA.*

Al respecto, la reglamentación dispuesta en el Anexo I de la Resolución M.S. Nº 1289/2021, receptó su implementación al referirse al 'módulo de horas

extraordinarias' en el primer párrafo del apartado 'DE LA CARGA DE GUARDIAS EFECTIVIZADAS' así como al entorno 'guardias Web' en el inciso f) de la misma norma.

Por tal motivo, mediante Nota Externa Nº 1972/2021 Letra TCP-GEA Haberes, se requirió a la Secretaría de Gobierno Digital, dependiente de la Secretaría General, Legal, mayor información al respecto, la cual fue analizada en el apartado III del presente informe.

Por todo lo expuesto, considerando que fue implementado el 'Sistema de Guardias' en el Ministerio de Salud, a través del cual se efectúan controles cruzados con el parte diario del sistema SIGA, y también se vincula con los sistemas geN Expediente y Tercera Copia, ***se sugiere dar por cumplida la recomendación****.*

Recomendación Nº 12*: 'Diferenciar el valor de retribución de las guardias pasivas tipo B y C (previstas tanto para agentes universitarios como para no universitarios), según el tipo de día (hábil o inhábil) en que se realiza, dado que en un día hábil el agente además ejecuta su jornada habitual de trabajo'.*

Análisis en I.C Nº 270/2020: *'Se informó que la recomendación se encuentra siendo analizada por el sector. Al respecto se advierte que, los nuevos valores de guardias aprobados por el Anexo I del Decreto provincial Nº 487/2020 (vigente en la actualidad), tampoco contemplan la diferenciación recomendada'.*

Análisis en I.C. Nº 219/2021: *'Visto los valores aprobados en el Anexo III del Decreto provincial Nº 1038/21, se desprende que no fue contemplada la diferenciación de las guardias pasivas tipo B y C (previstas tanto para agentes universitarios como para los no universitarios) por tipo de día (hábil o inhábil). Por lo expuesto,* ***la recomendación no fue cumplimentada****'.*

Nuevo descargo del Ministerio de Salud: *'Debido a que la recomendación tiene impacto presupuestario, la misma será tenida en cuenta en el seno de las discusiones paritarias.*

Sin perjuicio de ello, debe tenerse en cuenta que la distinción de las guardias pasivas para el caso de aquellas de muy alto requerimiento fue tenida en consideración habida cuenta de que por su naturaleza los profesionales concurrían muy frecuentemente al llamado por lo que la diferenciación tenía base racional, no así las guardias de bajo requerimiento, cuya inversión suplementaria no se encuentra en relación con el exceso de labor, por lo que un análisis costo utilidad no será favorable para la distinción'.

***Nuevo análisis**: En el descargo se alude al impacto presupuestario que implicaría la modificación de los valores de guardias, como también a que las guardias pasivas de alto requerimiento, son de mayor demanda a las de bajo requerimiento. Al respecto, correspondería **reiterar los términos de la recomendación**, toda vez que la diferenciación propuesta refiere al tipo de día (hábil o inhábil) en que se realiza, dado que en un día hábil el agente además ejecuta su jornada habitual de trabajo, ya remunerada.*

***Recomendación Nº 13**: 'Arbitrar las medidas tendientes a que el parte diario del sistema S.I.G.A. y los relojes horarios que se utilicen, reflejen la información real de la jornada laboral y/o régimen de trabajo (2x1 y 4x2) del agente'.*

***Análisis en I.C Nº 270/2020:** 'La recomendación se pondría en práctica en cuanto sea factible el reestablecimiento de uso del reloj horario'.*

***Análisis en I.C. Nº 219/2021:** 'Dado que no se recepcionaron nuevos descargos, correspondería **reiterar la recomendación**'.*

***Nuevo descargo del Ministerio de Salud:** 'Se entiende que esta recomendación ha sido respondida en puntos anteriores en relación a la validación de la carga de horas extraordinarias para este régimen, al igual que para el resto'.*

***Nuevo análisis**: El descargo manifiesta que se dio respuesta a esta recomendación en los puntos precedentes. Sin embargo, de la lectura de los descargos previos y de lo previsto en la Resolución MS Nº 1289/2021, se concluye que estos únicamente refieren a que la información de guardias sea validada con los partes diarios del sistema S.I.G.A. Sin embargo, la presente recomendación*

versó en que los relojes horarios y los partes del S.I.G.A. incluyan en los reportes que emitan, los horarios de la jornada laboral y/o régimen de trabajo (2x1 y 4x2) aplicable a cada agente. Por lo expuesto, ***se sugiere reiterar la recomendación****.*

Recomendación Nº 14*: 'Unificar por parte de la Subsecretaría de Haberes, el criterio de descripción de los ítems de liquidación de guardias, identificando claramente en cada concepto, el agrupamiento del agente y el tipo de día en que se realiza, procurando se utilicen los mismos términos a los enunciados en la norma regulatoria'.*

Análisis en I.C Nº 270/2020: *'No se recibió descargo por parte de la autoridades de la ex Subsecretaría de Haberes. Téngase presente que esta área no fue oportunamente notificada de la Resolución Plenaria Nº 243/2019, ni el actual Ministerio de Finanzas Públicas de la Resolución Plenaria Nº 50/2020'.*

Análisis en I.C. Nº 219/2021: *'Dado que no fue obtenida respuesta por parte del Ministerio de Finanzas Públicas, correspondería* ***reiterar la recomendación****'.*

Nuevo descargo de la Subsecretaría de Haberes y Estructura Salarial: *'(…) como es de su conocimiento, en la Dirección General de Haberes, los sistemas utilizados para la liquidación de sueldos son (…)*

a) 'Tercop' (…)

b) 'Liquidador' (…)

c) 'Contable' (…)

Sin perjuicio de lo expuesto y tal como ya se ha informado, desde el año 2019 la Administración Pública Provincial se encuentra desarrollando un proyecto de reingeniería de los procesos aplicados en el ámbito de ésta hasta el momento, poniendo en foco en la mejora e innovación a los mismos.

Por tal motivo, así como se ha autorizado la aplicación del sistema de expediente electrónico (Decreto Provincial Nº 832/21) y el sistema GEN Financiero (Resolución M.F.P. Nº 14/19), también mediante el Decreto Provincial Nº 1257/20

se adjudicó la contratación del servicio de implementación del Sistema de Gestión Notable, en el marco del cual se implementará a su vez el sistema geN RRHH.

De esa forma, la puesta en funcionamiento de aquel se encuentra prevista para el mes de enero de 2022, llevándose a cabo desde la Dirección General de Haberes y la Secretaría de Coordinación y Gestión de Información Financiera las pruebas correspondientes a tal fin.

En virtud de lo expuesto, sin perjuicio de las recomendaciones realizadas en el marco de la auditoría de haberes, considerando que los sistemas actuales han quedado obsoletos y atento la implementación de nuevos sistemas informáticos del sistema geN RRHH'.

***Nuevo análisis**: Desde la Subsecretaría de Haberes y Estructura Salarial se indicó que la codificación será considerada en oportunidad del cambio del sistema Tercera Copia, que sería reemplazado en el mes de enero de 2022 por el sistema geN RRHH.*

*Por otra parte, el Ministerio de Salud dictó la Resolución Nº 1244/2021 la cual en su Anexo II aprobó los conceptos a ser utilizados para la aprobación de las guardias y posterior liquidación. No obstante, los conceptos incluidos en el mencionado anexo son idénticos a los oportunamente analizados, sin que hayan sido adecuados a lo recomendado, razón por la cual correspondería **reiterar la recomendación**.*

- Conclusiones

Como corolario de lo expuesto en los apartados anteriores, se sugiere:

A. Dar por cumplidas las recomendaciones nº 1, nº 5, nº 7, nº 8 y nº 11.

***B. Dar por cumplidas solo parcialmente las recomendaciones nº 3 y nº 9**. Al respecto, resta aún que la cartera de salud:*

-Impulse el restablecimiento de los efectos del derogado Decreto provincial Nº 635/2020, que dispuso durante su vigencia, la liquidación de las guardias efectuadas los días viernes al valor de guardias de fin de semana.

-Documente y demuestre que los turnos extras y módulos quirúrgicos realizados los días viernes, son liquidados en la actualidad al valor de día hábil.

Ello en atención a que en esta nueva oportunidad, el Ministerio de Salud sostiene que no se pretende efectuar una distinción en cuanto a ellos.

-Incluya en las planillas de 'Guardias Planificadas' y 'Guardias Realizadas' aprobadas por el artículo 1º de la Resolución Nº 1244/2021, los siguientes datos de cada agente: horario laboral habitual y de las horas de inicio y finalización de las guardias, tarea desarrollada con motivo de la guardia y agrupamiento. Asimismo, se destine un espacio para la firma del responsable de RRHH, quien totaliza las guardias por código y agente.

***C. No dar por cumplidas las recomendaciones nº 4, nº 6, nº 10, nº 12 y nº 13 formuladas al Ministerio de Salud**. Respecto a la recomendación identificada bajo el numeral 6, **corresponde advertir que el Ministerio de Salud lejos de receptar lo sugerido por este Tribunal de Cuentas, insiste en retribuir dos veces la porción de tiempo que corresponde a la jornada habitual en las guardias activas de 12 y 24 horas, lo cual fue incluido en el Decreto provincial Nº 1038/21 en sus apartados A.XXII** 'GUARDIA TÉCNICOS CON ASISTENCIA DIRECTA A PACIENTES', **A.XXIII** 'GUARDIA ACTIVA' **y A.XXI** 'GUARDIA ACTIVA PROFESIONAL UNIVERSITARIO'. Por lo expuesto, y a efectos de evitar un probable perjuicio económico, **se sugiere dar intervención a la Secretaría Legal de este Tribunal de Cuentas, con el objeto de merituar se formule observación legal a los apartados precitados del mencionado decreto**. Lo anterior es sin perjuicio que, correspondería formular una intimación al Ministerio de Salud a fin de dar cumplimiento a lo recomendado por este Organismo de Control y cesar en esta modalidad de liquidación.*

***D. No dar por cumplida la recomendación nº 14 formulada a la Subsecretaría de Haberes y Estructura Salarial dependiente del Ministerio de Finanzas Públicas**".*

Que a continuación, tomó intervención el Cuerpo de Abogados, emitiéndose el Informe Legal Nº 8/2022 Letra: TCP-CA, en los siguientes términos: "(…) *Transcriptas las conclusiones, recomendaciones y descargos*

atinentes al caso, cabe recordar además, que el Informe Contable Nº 276/2019 Letra: TCP-GEA fue suscripto también por una profesional integrante del Cuerpo de Abogados, Dra. Yésica LOCKER, por lo que las apreciaciones desarrolladas en el análisis, deben considerarse opinión jurídica ya brindada en las actuaciones.

Y considerando ese valor, procede citar algunos párrafos que estimo relevantes para resolver la presente cuestión (...)

'(…) ***debiera disuadirse al Estado de recurrir a esta metodología de jornada habitual seguida de una guardia activa (especialmente en los casos de 24 horas), ya que sería contrario a los principios constitucionales de jornada limitada y del derecho al descanso, que tiene su base en razones de orden higiénic'.*** *(Lo resaltado me pertenece)*

Asimismo, luego refieren a las excepciones a la extensión de la Jornada, expresando: (…) *'(...) En síntesis, sólo se podría trabajar por encima de los límites legales, en principio, frente a excepciones legales o reglamentarias, estableciéndose que en el caso de excepciones temporarias que aquellos deben surgir de los reglamentos especiales que se dicten para cada actividad específica, conforme lo permite el artículo 4º de la Ley nacional Nº 11.544. Empero,* ***el número de horas suplementarias autorizadas no podrían ser superior a tres (3) horas por día, treinta (30) horas mensuales y doscientas (200) horas anuales,*** *sin perjuicio de la aplicación de las previsiones legales relativas a jornada y descanso, tal como lo dispone el artículo 13 del Decreto nacional Nº 16.115/1933, reglamentario de dicha Ley nacional Nº 11.544.*

A razón de lo expuesto, el sistema de las guardias activas y pasivas, previstas en el Decreto provincial Nº 2366/2014, parecería no encontrarse amparado en la normativa nacional o su excepciones, respecto de la duración de la jornada laboral como regla general y los casos en los que aquella podría ser superada'. *(Lo resaltado me pertenece)*

II.- ANÁLISIS:

Básicamente las consideraciones jurídicas precedentemente transcriptas sustentaron la interpretación relativa a que la Guardia por

definición deba ser realizada más allá de la Jornada Laboral, concepto que en principio comparto, no obstante en esta instancia de análisis, y en razón de la consulta formulada respecto de analizar si corresponde observar el Decreto provincial Nº 1038/2021 -norma que sustituye al Decreto provincial Nº 2366/2014 y en parte pretende dar respuesta a las recomendaciones de este organismo-, debo indicar que en materia de guardias médicas o de personal de salud, para su conceptualización y adecuada interpretación de su régimen, deben atenderse otros aspectos, más vinculados con su naturaleza de servicio público esencial que con la extensión o no después de la jornada laboral.

Ello no implica restar valor a la recomendación oportunamente señalada en el Punto 6. del Informe Contable Nº 276/2019 - Letra T.C.P. - G.E.A. - Haberes - Guardias Ministerio de Salud, agregado a fs. 2372/2417, toda vez que le asiste razón a la Auditora Fiscal en cuanto recomienda no superponer guardia con jornada laboral.

Ahora bien, de los términos jurídicos resultantes del Informe Legal Nº 209/2014 – Letra T.C.P. - C.A., -el cual por su parte sustentó el Informe Contable Nº 276/2019- cabe señalar, compartiendo lo allí indicado, que la ***'Guardia'*** *como concepto sustantivo tiene su razón de ser en la 'naturaleza' de los servicios o tipo de actividad que es brindada por los trabajadores afectados a la misma, indicándose en tal sentido que (…) 'La* ***guardia*** *tiene su razón de ser en la naturaleza de los servicios o tipo de actividad que es brindada por los trabajadores, esencial, que requiere cobertura de urgencia y/o emergencia, que precisa la disponibilidad permanente de personas a fin de brindar la respuesta oportuna a la necesidad planteada (ejemplo guardias de servicios médicos, asistenciales -acción social-, fuerzas de seguridad, etc.).*

Por otra parte, y atento que se entendió por ***'Guardia activa'*** *'el cumplimiento del servicio con presencia física en el lugar de trabajo, ya sea fijo o móvil, por un determinado lapso de tiempo (cantidad de horas) y fuera de la franja horaria habitual', estimo que ese concepto desarrollado en el Informe*

Legal, el cual fue precisado en términos generales, sin ciertas especificidades propias del sistema de salud, sumado a la expresión 'fuera de la franja horaria habitual' que utilizaba en su redacción el entonces vigente Decreto provincial Nº 2366/2014 habilitando esa interpretación y la recomendación que luego se formuló, puede haber generado confusión en cuanto a la interpretación y en su caso, a la implementación que requiere el sistema de guardias médicas, resultando necesario distinguir el concepto sustantivo o cualitativo de las mismas de la extensión de ellas en su aspecto cuantitativo y en cuanto exceden de ocho (8) horas.

En tal orden de ideas, estimo que las nociones conceptuales deben abordarse o complementarse, considerando además las conclusiones del Informe Legal Nº 215/2014 -Letra T.C.P. - C.A., -citado también en el Informe Contable-, en el cual se analizaron las guardias y aquellas situaciones en las que el agente trabaja por encima de su jornada laboral, indicando: (…) 'Ahora bien, cuando en determinado ámbito laboral se precisan realizar guardias, se entiende que las mismas están justificadas por el tipo de servicio que se presta, pudiendo ocurrir que efectivamente el empleado trabaje más allá del límite de doce (12) horas diarias, por ejemplo guardias activas en servicios de defensa civil, debiendo tenerse en cuenta al respecto el descanso posterior que le corresponda al trabajador.

Los principios de jornada laboral y descanso semanal cuentan con excepciones previstas por el mismo régimen, así por ejemplo los artículos 3 y 4 de la Ley 11.544 en lo que respecta a la jornada laboral, prevé excepciones al límite de la jornada en atención a la calidad del empleado, tipo de servicio, trabajos en equipo, accidentes, fuerza mayor, trabajo urgente a realizar en máquinas, herramientas o instalaciones; en tanto que 'las disposiciones que rigen en materia de descanso semanal admiten la posibilidad de que se establezcan excepciones por la via legal o reglamentaria, referidas a ciertas actividades o tipo de explotación (art. 204, LCT), lo cual se debe relacionar con aquellas situaciones en las cuales la actividad no puede ser interrumpida

(servicios públicos o privados de carácter esencial) o en las que se deben desplegar preferentemente en los fines de semana (espectáculos públicos, restaurantes, etc).

Ahora bien, estas 'excepciones' -por las motivaciones que a continuación se exponen- no importan supuestos en los que los trabajadores no han de gozar del descanso semanal sino que éste (el descanso semanal) se llevará a cabo en los días distintos a los que la ley previó para ello; en otras palabras, tendrá lugar en días distintos del sábado después de las 13 y/o del domingo'.

*(…) Entonces, sea día hábil o inhábil, los empleados no deberían trabajar mas de 12 horas diarias (**salvo el caso excepcional de jornada normal mas guardia),** correspondiendo el otorgamiento de franco compensatorio en caso de laborar los días sábado luego de las trece (13) horas y domingos, **o cuando la guardia activa correspondiera al tiempo de una jornada (6 o mas horas).***

(…) En relación a los francos compensatorios, también se adelantó -en el presente- que trabajándose los días sábados luego de las 13 y los domingos -días inhábiles para la Administración, en términos generales- corresponde otorgar un franco compensatorio.

Además de ello, en caso de realizar guardias activas un día hábil luego del horario habitual, el personal también debería gozar de un franco compensatorio por esa guardia (jornada de 6 o más horas) realizada, en el entendimiento que dicho trabajador fue privado de horas de descanso, esparcimiento, atención de cuestiones domésticas, etc. (…)

Por todo ello el Informe Legal Nº 215/2014 – Letra T.C.P. – C.A. concluyó señalando: '(…) Por todo lo expuesto entiendo que son aplicables a la Administración Pública Provincial las normas nacionales en materia de jornada de trabajo y descanso; el límite de la jornada diaria de un agente que realice su jornada más horas extras y módulos de extensión horaria serían en principio

doce (12) horas. ***Dicho límite no resulta aplicable a los sectores que tengan previstas guardias. (…)***

De acuerdo al artículo 197 de la L.C.T. el descanso que debe mediar entre jornada y jornada es de doce (12) horas; debiendo respetarse la normativa en relación a los descansos compensatorios que corresponde otorgar en caso de trabajar los días de descanso semanal o guardia activa (correspondiente a similar carga horaria que una jornada normal del trabajador), no siendo compensable en dinero dicho derecho'.

Aclaradas las nociones complementarias que estimo también aplicables, y como pauta interpretativa de lo que debe considerarse Guardia en el ámbito de la salud, cabe citar lo dispuesto por el artículo 35 de la entonces vigente Ley territorial Nº 445, de Carrera Sanitaria -norma derogada por Ley provincial Nº 460-, en cuanto establecía:

'(…) ARTÍCULO 35.- Se entiende por guardia activa la cobertura de atención con personal que permanece en forma continua en el establecimiento por más de ocho (8) horas. Cada agente cumplirá veinticuatro (24) horas de guardia activa semanal como máximo las que darán derecho a un período a un descanso inmediato de igual duración.

Dicha guardia generará una excepción al régimen horario establecido en el Artículo 30, que no podrá superar las cincuenta y seis (56) horas semanales de labor, salvo lo contemplado en el Artículo 39'.

De todo ello se desprende que la guardia activa, si bien desde un punto de vista objetivo refiere a la naturaleza de la actividad que debe atenderse, en este caso, cobertura de servicios esenciales de salud de urgencia o emergencia, desde el punto de vista subjetivo, supone la atención continua a través de personal que permanece en forma continua en el establecimiento por más de ocho (8) horas y que puede extenderse hasta completar veinticuatro (24) horas, lo cual necesariamente y en una interpretación razonable, debe incluir la jornada laboral del agente.

Lo que distingue en efecto las guardias activas de las pasivas, es la presencia ininterrumpida en el servicio por determinado tiempo.

En orden a ello, la Jurisprudencia nos señala: (…) 'Es difícil encontrar en la doctrina y la jurisprudencia un concepto preciso de la guardia médica. No lo es tanto discernir que se trata de un servicio público, que el Estado debe a la comunidad y que integra aquel débito mayor o más genérico de protección integral de la salud pública. Incorporado desde 1994 a la Constitución Nacional, en especial desde el reconocimiento de jerarquía de ese nivel a los tratados internacionales -tal el de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 75 inc. 22), la Carta Provincial lo viene admitiendo desde la antigua de 1957 -arts. 52 y 53- reiterado en la Constitución renovada de 1994 -arts. 72 y 73. Como diría Bidart Campos, de este modo se protege la salud no individual y subjetiva, sino la que reviste calidad de bien colectivo socialmente comprometido en su pluri-individualidad. El mentado artículo 72 de la Constitución ha previsto, que ese derecho se garantiza efectivamente a través de los efectores públicos (inc. 2), que no son sino -en la organización- los Hospitales, Centros Periféricos, Consultorios, de distintos niveles de complejidad. La atención durante las 24 horas del día, asegura ese servicio; la forma de satisfacerlo, en particular fuera de las jornadas habituales de labor, o dentro de ellas en las situaciones urgentes, es la guardia médica'. (Urbano, Fernando Francisco c/ Sistema Provincial de Salud s/ Demanda Contencioso Administrativa-Indemnización por Daños y Perjuicios- SENTENCIA del 3 de Diciembre de 2002 - SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTICIA. RAWSON, CHUBUT Sala CIVIL -Id SAIJ: FA02150340).

De aferrarnos a la interpretación que la guardia activa de 24 horas debe cumplirse después de la jornada laboral de 8 horas, lo cual implica tener sometido a una persona a 32 horas de trabajo, ello para no superponer jornada y guardia y en consecuencia no retribuir dos veces la porción de tiempo que corresponde a cada una, no parece en principio razonable, ni ajustado a los requisitos sustanciales previstos en la legislación de fondo de jornada limitada,

extensiones razonables y régimen de descansos, ya señalados en los informes transcriptos.

Además, si no se considera la jornada laboral incluida dentro de las 24 horas en que estuvo afectado al servicio de guardia, estimo que pueden generarse situaciones en las que no se garantice mínimamente el régimen laboral de un profesional de la salud (categoría 20 a 24), con Dedicación Exclusiva Sanitaria, el cual conforme lo dispuesto por el Anexo I del Decreto provincial Nº 1038/2021 es de 'cuarenta (40) horas semanales de labor, distribuidas según las necesidades del servicio, más la concurrencia fuera de ese horario o cuantas veces resultare necesario por razones de servicio, sin perjuicio del franco semanal y licencias reglamentarias'.

Téngase presente que este Tribunal, por Resolución del Tribunal de Cuentas Nº 65/07, aprobó los Informes Legales Nº 407/07 y su similar Nº 429/07, indicándose en los mismos, y en relación al entonces vigente Decreto provincial Nº 2677/06 que: 'cabe concluir que el uso de francos compensatorios por Ia realización de guardias no debe afectar la prestación de servicios durante las cuarenta (40) horas semanales que indica el Punto I del Anexo I del Decreto Provincial Nº 2677/06'.

(…) 'a la luz de lo dispuesto por el Decreto Provincial Nº 2677/06 en su Anexo I, Pto I. a) que establece que el régimen de trabajo exige al agente cumplir 40 horas semanales de labor, de los informes evacuados por el Ministerio de Salud y las conclusiones arribadas por el Sr. Auditor Fiscal, dicho principio normativo se ve vulnerado en la práctica toda vez que resulta probado que la cantidad de guardias semanales realizadas por distintos agentes, les ha impedido cumplir con la carga horaria que impone la dedicación exclusiva (...).

Asimismo, y en lo que respecto al personal del sistema sanitario, la guardia integra el débito laboral, y en tal sentido la jurisprudencia ya citada, nos ilustra al respecto indicando: '(…) 'Para el personal de la Carrera Sanitaria, a más de los deberes explícitos propios de la misma, éste íntimamente relacionado con su oficio, técnica, profesión o servicio: el cubrimiento de la atención de

emergencias de salud, durante las 24 hs. del día, se le exige en beneficio del interés comunitario que subyace en su contrato o relación de empleo. Ínsito además, en los deberes generales del personal dependiente del Estado, de dedicación y obediencia. (…).

Resulta ilustrativo para interpretar el alcance de una guardia, el fallo de la Cámara de Apelaciones del Trabajo de San Juan en sentencia recaída el 16 de mayo de 2002 en autos Peñaloza, Juan Carlos c/ A.D.O.S. s/ Apelación de Sentencia', en la cual se dijo: (…) 'El Art. 197 de la L.C.T. se refiere a la 'jornada' de trabajo (que conforme Ley 11.944 es de 8 horas diarias y 48 semanales) y no el trabajo que la 'excede' o suplementario, como son las horas extras, que solo corresponde abonar contra efectiva prueba de su realización. El servicio de guardia por 24 horas además de la jornada normal referida; no importa ni más ni menos que una 'extensión' eventual de aquella, para supuestos de fuerza mayor (como la realización de análisis de emergencia), que no genera derecho a remuneración, salvo prueba de la prestación de servicios (art. 203, L.C.T.). (Id SAIJ: FA02280098 e Id SAIJ: SU50005970)

A la luz de todas las consideraciones legales, doctrinarias y jurisprudenciales citadas, y previo a continuar con las normas dictadas en el ámbito provincial, cabe concluir, que una correcta interpretación que armonice los derechos sustanciales del agente en cuanto a jornada y descanso, y la necesidad del estado de mantener la prestación de salud en forma ininterrumpida, nos indica que en los casos de Guardias activas, cumplidas luego de las 8 horas correspondientes a la jornada habitual, esa referida jornada debe estar incluida en la franja horaria que corresponde a 'Guardia activa de 24 horas'.

Ahora bien, y continuando con las normas de carrera sanitaria dictadas en la Provincia, debo indicar, que luego de la derogación de la Ley territorial Nº 445, de Carrera Sanitaria a través de la Ley provincial Nº 460, se dictaron una sucesión de decretos provinciales para restablecer el Régimen de Dedicación Exclusiva y regular el sistema de Guardias Activas y Pasivas, y demás

adicionales correspondientes al Personal perteneciente al Escalafón Salud (Húmedos).

En primer término, se emitió el Decreto Provincial Nº 2677/2006, el que luego fue sustituido por el Decreto provincial Nº 2366/2014, y finalmente por el actual vigente Nº 1038/2021.

En tal orden de ideas, y a los fines de precisar el concepto de guardia en cada uno de ellos, cabe recordar que el artículo 35 de la Ley Territorial Nº 445 establecía: '(…) ARTICULO 35.- Se entiende por guardia activa la cobertura de atención con personal que permanece en forma continua en el establecimiento por más de ocho (8) horas. Cada agente cumplirá veinticuatro (24) horas de guardia activa semanal como máximo las que darán derecho a un período a un descanso inmediato de igual duración.(…)

Por su parte, el Decreto Provincial Nº 2677/2014, en su Anexo I, establecía que la 'Guardia Activa Profesional Universitario' era el sistema que consiste en … 'encontrarse afectado al servicio durante veinticuatro (24) horas, doce (12) horas u ocho (8) horas corridas, según las modalidades del siguiente detalle:

I) Consiste en encontrarse a disposición del servicio dentro de la unidad asistencial en todas las especialidades que así lo requieran (…)

Por su parte, y en lo que a guardia activa corresponde, el Decreto provincial Nº 2366/2014, establecía:

I. GUARDIA ACTIVA PROFESIONAL UNIVERSITARIO

Se entiende por guardia activa la cobertura de atención con personal que permanece en forma continua en el establecimiento más allá de la jornada laboral habitual, a disposición dentro de la unidad asistencial. Cada agente podrá cumplir hasta veinticuatro (24) horas de guardia activa consecutivas como máximo cada vez, las que darán derecho a un período de descanso inmediato de igual duración, cuando sean de veinticuatro (24) horas.

La afectación al servicio podrá ser durante veinticuatro (24) horas, doce (12) horas u ocho (8) horas corridas.(...)

Y finalmente el Decreto provincial Nº 1038/21 -norma vigente-, determina que: XXI – A GUARDIA ACTIVA PROFESIONAL UNIVERSITARIO: 'Se entiende por guardia activa a la actividad extraordinaria que por su naturaleza exige la presencia continuada y permanente en el servicio para garantizar la oferta de servicios esenciales de carácter emergente, ***suplementando la actividad ordinaria del mismo durante el horario en las que se dan concurrentemente y complementándola fuere de ese horario, dentro de la unidad asistencial.*** *Esta condición no alcanza a las guardias de 8 horas'.*

Cada agente podrá cumplir hasta veinticuatro (24) horas de guardia activa consecutivas como máximo cada vez, las que darán derecho a un periodo de descanso inmediato de igual duración.(…)

(…) 'La afectación al servicio podrá ser durante veinticuatro (24) horas, doce (12) horas u ocho (8) horas corridas, ésta última sólo en días no laborables (…)

Analizados cada uno de los textos, y no obstante la literalidad que pueden presentar, se advierte de todos ellos que, quien se encuentra de Guardia activa de 24 horas, su jornada está incluida. En otras palabras, quien se encuentra en situación de Guardia activa es aquel que permanece mas de 8 horas en servicio, sean sus actividades ordinarias o extraordinarias, y en este caso, y como límite máximo hasta completar 24 horas.

Téngase presente que el Ministerio de Salud centró su último descargo (fs. 2626/2630) en la naturaleza de las tareas que se cumplen en una guardia activa, y eliminó de su redacción la referencia a que se 'cumplen más allá de la Jornada Laboral', ello atento que indicó: (…) 'El texto del Decreto Nº 1038/21 expresa 'Se entiende por guardia activa a la actividad extraordinaria que por su naturaleza exige la presencia continuada y permanente en el servicio para garantizar la oferta de servicios esenciales suplementando la actividad ordinaria del mismo durante el horario en que las que se dan concurrentemente y complementándola fuere de ese horario, dentro de la unidad asistencial'

Lo expuesto es de carácter enunciativo en relación a la superposición, pero esto es así porque la naturaleza de la tarea es diferente, es decir se remunera una tarea distinta de la que se desempeña habitualmente comprendida en lo que se entiende por remuneración ordinaria, de naturaleza fija. En este caso es llamado al desempeño de una función de otra naturaleza, pudiendo incluso ser desempeñada en otra unidad, que tiene prevista una remuneración extraordinaria, prestación que pone en suspenso su tarea habitual, por lo que no existe duplicidad en la retribución'.

De igual modo, debo indicar que en ese descargo, y dando respuesta a otra de las recomendaciones formuladas (Nº 4), se aportó elementos referidos al sistema de guardias que se implementó a través del Decreto provincial Nº 1038/2021, señalando al efecto:

(…) 'Si bien se comprende el fin último de la recomendación, no es posible dar cumplimiento acabado.

Desde la modificación particular del régimen laboral para el llamado Escalafón Húmedo, sumado a la complejización sostenida de dispositivos, situación agravada durante la declaración de la pandemia y su particular dinámica, se ha hecho imposible dar una definición cristalizada al puesto de trabajo y a la carga horaria suficiente para el cumplimiento cabal de los procesos. Asimismo, las competencias del Ministerio de Salud implican el necesario régimen de prestación continua que debe ser garantizado por sistema de guardias, ***cuya definición operativa no es la extensión de la jornada habitual, sino el desempeño de tareas que son de naturaleza diferente a las determinadas por las horas llamadas de planta del trabajador.*** *(…) (Lo subrayado es propio).*

*Procede recordar en efecto, que el cambio que se propone en este decreto -N° 1038/2021-, se da en respuesta a las recomendaciones efectuadas por este Tribunal, no obstante la Auditora interviniente, indica que la redacción acordada implica nuevamente superponer jornada con guardia, particularmente en los casos de guardias de 24 horas, ello en tanto indicó: '****el Ministerio de Salud lejos de receptar lo sugerido por este Tribunal de Cuentas, insiste en retribuir dos***

veces la porción de tiempo que corresponde a la jornada habitual en las guardias activas de 12 y 24 horas, lo cual fue incluido en el Decreto provincial Nº 1038/21 en sus apartados A.XXII *'GUARDIA TÉCNICOS CON ASISTENCIA DIRECTA A PACIENTES',* ***A.XXIII*** *'GUARDIA ACTIVA'* ***y A.XXI*** *'GUARDIA ACTIVA PROFESIONAL UNIVERSITARIO'.*

Y por ello, consideró en su último Informe Nº 453/2021 – Letra TCP - GEA -H, |que con el nuevo texto del Decreto Provincial Nº 1038/2021, en el caso de Guardias de 24 horas 'duplican la retribución por la misma contraprestación de servicio, a raíz del pago de la remuneración habitual y por la liquidación de guardias, y por ello sostiene que la ***recomendación no fue cumplimentada****'.*

En efecto, había indicado oportunamente que: '(…) se advirtió en esta auditoría que, en la práctica, a raíz de lo dispuesto por la Resolución dictada por el Ministerio de Salud bajo Nº 821/2014, se interpretó que en el caso de las guardias de doce (12) y veinticuatro (24) horas, podrían superponerse con la jornada laboral. Sin embargo, aquello acarrea una contradicción con lo dispuesto en el Decreto provincial Nº 2366/2014, que determina que las guardias activas implican la cobertura de atención con personal que permanece en forma continua en el establecimiento '(...) más allá de la jornada laboral habitual (...)'.

Ahora bien, analizado el nuevo decreto -Nº1038/2021-, en lo que al caso interesa y conforme texto ya transcripto, se advierte en primer término, que el mismo elimina del concepto de Guardia Activa, la referencia a que se cumplen 'más allá de la jornada laboral', centrándose en la naturaleza de las tareas extraordinarias que se cumplen, estimo ello con la intención de evitar que se interprete que en guardias que se cumplan luego de la jornada habitual de ocho (8) horas, no esté comprendida la jornada laboral cumplida.

Así, determina pautas temporales claras al respecto, ya que señala que 'Se entiende por guardia activa a la actividad extraordinaria que por su naturaleza exige la presencia continuada y permanente en el servicio para garantizar la oferta de servicios esenciales de carácter emergente, suplementando

la actividad ordinaria del mismo durante el horario en las que se dan concurrentemente y complementándola fuere de ese horario, dentro de la unidad asistencial. ***Esta condición no alcanza a las guardias de 8 horas'.***

Cada agente podrá cumplir hasta veinticuatro (24) horas de guardia activa consecutivas como máximo cada vez, las que darán derecho a un periodo de descanso inmediato de igual duración.(…)

(…) 'La afectación al servicio podrá ser durante veinticuatro (24) horas, doce (12) horas u ocho (8) horas corridas, ésta última sólo en días no laborables (…)'

Comparto en ese orden de ideas el análisis que propone el Ministerio de Salud, poniendo énfasis en la naturaleza de las tareas extraordinarias que se cumplen en una guardia activa, las cuales, conforme surge de la redacción propuesta podrían superponerse con tareas ordinarias, pero ello no implica, desde el punto de vista de las liquidaciones que se derivan en tales casos, que no se deba distinguir las horas de jornada de las horas complementarias trabajadas.

Aclarado todo ello, y sin perjuicio de la redacción del concepto de Guardia Activa que establece el Decreto Nº 1038/2021 que podría mejorarse para evitar errores en su aplicación, debo indicar, en razón de todas las consideraciones legales, doctrinarias y jurisprudenciales ut supra indicadas y del análisis efectuado precedentemente, que en mi opinión, una correcta interpretación de las guardias activas de 24 horas, que armonice el régimen laboral y de jornada mínima de un profesional de salud con Dedicación Exclusiva Sanitaria, como también los principios que exigen respetar los descansos compensatorios correspondientes y en su caso, la obligación que asume el Estado de mantener ininterrumpido el servicio público de salud, deben ser entendidas en los casos en que se cumplen luego de la jornada habitual, como 'aquellas en las que el personal permanece más de 8 horas afectado al servicio y hasta completar un máximo de 24 horas', y se integran en tal caso, de 8 horas de jornada habitual y de 16 horas complementarias de Guardia, sin que

se dé, en ese entendimiento, y en su caso, con la nueva redacción acordada en el Decreto provincial Nº 1038/2021, la superposición indicada en el Informe Contable Nº 453/2021 - Letra T.C.P. - G.E.A. - H. (fs. 2645/2657), y en tal caso, el doble pago por el tiempo en que se daría la superposición, criterio que se sugiere que se incorpore expresamente en el decreto reglamentario, a fines de no generar interpretaciones diversas, y sin perjuicio del concepto de guardia que en lo sustancial se defina al efecto.

Ello, atento que lo que se retribuye con el concepto 'Guardia activa de 24 horas" es la afectación al servicio por 24 horas, y esa franja horaria en tal caso, estará integrada por ocho (8) horas correspondientes a la jornada laboral y que se retribuyen con su remuneración habitual y las (16) horas restantes de labor, en carácter de horas complementarias.

Vale recordar que el Informe legal Nº 209/14 – T.C.P. - C.A., señaló que 'las horas que exceden la jornada normal del empleado podemos catalogarlas como horas complementarias, dentro de dicho género, se distinguen las especies: horas extras y Guardias (activas y pasivas), siendo el elemento que caracteriza estas últimas el tipo de servicio que se pretende cubrir (...)'

Ahora bien, y por todo lo anterior, debo indicar además, en atención a la consulta de la Auditora, que el módulo con el que se pague el concepto 'Guardia de 24 horas', independientemente de como se lo denomine, debe reflejar en unidades la cantidad de horas respectivas que comprenda (16 horas), y en su caso tener incorporados los recargos al 50% o 100% por día hábil e inhábil y demás normas de liquidación que correspondan, cuestiones que exceden la presente consulta y cuya escala de valoración se corresponde con decisión discrecional del Poder Ejecutivo, ello por tratarse de horas complementarias trabajados fuera de la jornada, y obviamente, sin perjuicio de nombre que reciba el concepto.

La Corte nacional nos enseña al respecto que: 'Las instituciones jurídicas no dependen del nomen iuris que se le ´de o asigne por los otorgantes

del acto o legislador sino de su verdadera esencia jurídica económica y entonces, cuando medie ausencia de correlación entre nombre y realidad deberá desestimarse el primero y privilegiarse la segunda, o lo que es equivalente, los caracteres que la ciencia del derecho exige para que se configuren los distintos hechos y actos jurídicos'. (Corte Suprema de Justicia de la Nación – Infojus: SUA0031936).

III.- CONCLUSIÓN.

Por todo lo expuesto, y en relación a la consulta solicitada en relación al Informe Contable Nº 453/2021 - Letra T.C.P. - G.E.A. - H, en el Punto C), Apartado V, estimo no corresponde efectuar observación legal al Decreto provincial Nº 1038/2021 en sus apartados A.XXII 'GUARDIA TÉCNICOS CON ASISTENCIA DIRECTA A PACIENTES', A.XXIII 'GUARDIA ACTIVA' y A.XXI 'GUARDIA ACTIVA PROFESIONAL UNIVERSITARIO'.

Ello, habida cuenta que en razón de todas las consideraciones legales, doctrinarias y jurisprudenciales ut supra indicadas y del análisis efectuado precedentemente, una correcta interpretación de las guardias activas de 24 horas, que armonice el régimen laboral y de jornada mínima de un profesional de salud con Dedicación Exclusiva Sanitaria, como también los principios que exigen respetar los descansos compensatorios correspondientes y en su caso, la obligación que asume el Estado de mantener ininterrumpido el servicio público de salud, deben ser entendidas en los casos en que se cumplen luego de la jornada habitual, como 'aquellas en las que el personal permanece más de 8 horas afectado al servicio y hasta completar un máximo de 24 horas', y se integran en tal caso, de 8 horas de jornada habitual y de 16 horas complementarias de Guardia, sin que se dé, en ese entendimiento, y en su caso, con la nueva redacción acordada en el Decreto provincial Nº 1038/2021, la superposición indicada en el Informe Contable Nº 453/2021 - Letra T.C.P.- G.E.A. - H. (fs. 2645/2657), y en consecuencia, tampoco el doble pago, criterio que se sugiere que se incorpore expresamente en el decreto reglamentario, a

fines de no generar interpretaciones diversas, y sin perjuicio del concepto de guardia que en lo sustancial se defina.

No obstante lo anterior, estimo necesario poner en conocimiento del Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Salud, que el módulo con el que se pague el concepto 'Guardia de 24 horas', independientemente de como se denomine, debe reflejar en unidades la cantidad de horas complementarias que lo integren, y en su caso con los recargos al 50% o 100% por día hábil e inhábil y demás normas de liquidación que correspondan, cuestiones que exceden la presente consulta, y se corresponden con una decisión discrecional del Poder Ejecutivo, ello por tratarse de horas complementarias trabajadas fuera de la jornada.

Sin otras consideraciones, remito para continuidad de trámite, correspondiendo, de compartir los términos del presente, su elevación al Cuerpo Plenario para su análisis junto al Informe Contable Nº 453/2021 - Letra T.C.P. - G.E.A. - H. (fs. 2645/2657)".

Que a continuación, por Nota Interna Nº 134/2022 Letra: TCP-CL, la Coordinadora de la Secretaría Legal, Dra. María Julia DE LA FUENTE compartió el Informe Legal citado y remitió en devolución las actuaciones a la Secretaría Contable, las que por Nota Interna Nº 209/2022 Letra: TCP-SC, fueron posteriormente elevadas al Vocal de Auditoría, C.P.N. Hugo S. PANI.

Que este Cuerpo Plenario de Miembros comparte el análisis vertido por las Secretarías Contable y Legal, correspondiendo en esta instancia aprobar los Informes precedentemente citados y emitir las consideraciones de rigor.

Que en ese sentido, deviene necesario en primer término, tener por cumplimentadas las recomendaciones Nº 1, Nº 5, Nº 7, Nº 8 y Nº 11 del Informe Contable Nº 276/2019 Letra: TCP-GEA Haberes, aprobado por Resolución Plenaria Nº 243/2019 y puesto en conocimiento de la actual Ministra de Salud, por su similar Nº 50/2020; por parcialmente cumplidas las Nº 3 y Nº 9 -con las salvedades detalladas en el Informe Contable Nº 453/2021 Letra: TCP-GEAH-; y reiterar las

intimaciones respecto de las que continúan pendientes de cumplimiento, es decir las recomendaciones Nº 4, Nº 6, Nº 10, Nº 12 y Nº 13 formuladas al Ministerio de Salud, así como la Nº 14 formulada al Ministerio de Finanzas Públicas; debiendo remitir la totalidad de la documentación respaldatoria ante este Tribunal de Cuentas, en el término de quince (15) días de la notificación de la presente. Ello, bajo apercibimiento de lo dispuesto en el artículo 4° inciso h) de la Ley provincial N° 50.

Que asimismo, es necesario hacer saber a la Ministra de Salud, Dra. Judit Jésica Rosana DI GIGLIO que el módulo con el que se afronte el concepto "*Guardia de 24 horas*", independientemente de la denominación que se le asigne, debe reflejar en unidades la cantidad de horas complementarias que lo integren y en su caso, los recargos por día hábil e inhábil, según las normas de liquidación que correspondan.

Que por último, deviene oportuno poner en conocimiento al Gobernador de la Provincia, Prof. Gustavo A. MELELLA, las conclusiones arribadas en el marco del análisis del Decreto provincial Nº 1038/2021 referido a las guardias activas de veinticuatro (24) horas, entendidas en los casos en que se cumplan luego de la jornada habitual, como aquellas en las que el personal permanece más de ocho (8) horas afectado al servicio y hasta completar un máximo de veinticuatro (24) horas, integradas en tal caso, de ocho (8) horas de jornada habitual y dieciséis (16) horas complementarias de Guardia; sin que se dé en aquel supuesto, superposición ni dobles pagos, recomendando que aquel criterio sea incorporado expresamente en el Decreto reglamentario, a fines de evitar interpretaciones diversas y sin perjuicio del concepto de guardia que en lo sustancial se adopte.

Que cabe reiterar, que en materia de recomendaciones, este Plenario de Miembros destacó en diversas oportunidades la doctrina de la Dra. Miriam M. IVANEGA en cuanto a que, las recomendaciones emitidas en el marco de una Auditoría realizada por un Organismo de Control Externo: "(...) *han de relacionarse directamente con las observaciones y comentarios, ya que indican las acciones que debe adoptar el ente auditado y las correcciones y/o*

modificaciones que debe llevar a cabo (...)" (IVANEGA, Miriam Mabel, "*Mecanismos de control público y argumentaciones de responsabilidad*", Editorial ÁBACO, pág. 87).

Que agrega la reconocida doctrinaria que: "(...) *resulta esencial comprobar si lo recomendado ha sido implantado. En este aspecto, si bien no existe norma legal que establezca la obligatoriedad, para los entes auditados, de ajustarse a las recomendaciones formuladas por los organismos de control (la cual nos llevaría a sostener que se trata de un dictamen obligatorio no vinculante), existen razones suficientes para sostener que aplicarlas resulta una obligación. Además de constituir (las recomendaciones) una característica esencial de este tipo de control, recuérdese que la función controladora -administrativa en este caso- encuentra sustento en el propio Estado de Derecho, siendo el medio más eficaz y directo para lograr que la Administración en su conjunto cumpla debidamente el fin de satisfacer los intereses de la comunidad. Por ende, se convierte en obligatorio, no sólo el control en sí mismo, sino también sus resultados, involucrando tanto a los organismos que deben ejercerlo en virtud de las atribuciones asignadas, como a los órganos y entes que, sometidos a la competencia de aquellos, deben mejorar su gestión en concordancia con los criterios de eficiencia, efectividad y economía.*

No existe razón alguna para liberar de tal obligación a los gestores de la res pública, cuando los auditores indican -por aplicación de normas, procedimientos y técnicas específicas- las medidas a las cuales han de ajustar su actuación y conducta para lograr los objetivos de una 'buena administración'. En todo caso, no dudamos que resultarán responsables quienes soslayen, injustificadamente, el cumplimiento de las recomendaciones que se formulen (…)". (op. cit. Pág. 87/88).

Que los suscriptos, se encuentran facultados para emitir el presente acto, conforme lo previsto en los artículos 2° inciso c), 4° incisos e), g) y h), 26, siguientes y concordantes de la Ley provincial Nº 50.

Por ello,

EL TRIBUNAL DE CUENTAS

RESUELVE:

ARTÍCULO 1°.- Aprobar y hacer propios los términos del Informe Contable N° 453/2021 Letra: TCP-GEAH y del Informe Legal Nº 8/2022 Letra: TCP-CA. Ello, en virtud de lo expuesto en el Exordio.

ARTÍCULO 2°.- Tener por cumplidas las recomendaciones Nº 1, Nº 5, Nº 7, Nº 8 y Nº 11 del Informe Contable Nº 276/2019 Letra: TCP-GEA Haberes, aprobado por Resolución Plenaria Nº 243/2019 y puesto en conocimiento de la actual Ministra de Salud, por su similar Nº 50/2020.

ARTÍCULO 3°.- Tener por cumplidas parcialmente las recomendaciones Nº 3 y Nº 9, intimando a la Ministra de Salud, Dra. Judit Jésica Rosana DI GIGLIO a dar cumplimiento íntegro a los requerimientos pendientes, que fueran expresamente detallados en el punto V. Conclusiones, apartado B. del Informe Contable N° 453/2021 Letra: TCP-GEAH; en el término de quince (15) días de la notificación de la presente, remitiendo la totalidad de la documentación respaldatoria a este Tribunal de Cuentas. Ello, bajo apercibimiento de lo dispuesto en el artículo 4° inciso h) de la Ley provincial N° 50.

ARTÍCULO 4°.- Intimar a la Ministra de Salud, Dra. Judit Jésica Rosana DI GIGLIO a dar cumplimiento a las recomendaciones Nº 4, Nº 6, Nº 10, Nº 12 y Nº 13 en el término de quince (15) días de la notificación de la presente y a cesar en las modalidades de liquidación de haberes contrarias a ellas, remitiendo la totalidad de la documentación respaldatoria a este Tribunal de Cuentas. Ello, bajo apercibimiento de lo dispuesto en el artículo 4° inciso h) de la Ley provincial N° 50.

ARTÍCULO 5°.- Hacer saber a la Ministra de Salud, Dra. Judit Jésica Rosana DI GIGLIO que el módulo con el que se afronte el concepto "*Guardia de 24 horas*", independientemente de la denominación que se le asigne, debe reflejar en unidades la cantidad de horas complementarias que lo integren y en su caso, los recargos por día hábil e inhábil, según las normas de liquidación que correspondan.

ARTÍCULO 6°.- Intimar al Ministro de Finanzas Públicas, C.P. Federico ZAPATA GARCÍA y por su intermedio, a la Secretaria de Haberes, señora Olga C. ROJO, a dar cumplimiento a la recomendación Nº 14, en el término de quince (15) días de la notificación de la presente, remitiendo la totalidad de la documentación respaldatoria a este Tribunal de Cuentas. Ello, bajo apercibimiento de lo dispuesto en el artículo 4° inciso h) de la Ley provincial N° 50.

ARTÍCULO 7º.- Poner en conocimiento con copia certificada de la presente, al Gobernador de la Provincia, Prof. Gustavo A. MELELLA, las conclusiones arribadas en el marco del análisis del Decreto provincial Nº 1038/2021 referido a las guardias activas de veinticuatro (24) horas, entendidas en los casos en que se cumplan luego de la jornada habitual, como aquellas en las que el personal permanece más de ocho (8) horas afectado al servicio y hasta completar un máximo de veinticuatro (24) horas, integradas en tal caso, de ocho (8) horas de jornada habitual y dieciséis (16) horas complementarias de Guardia; sin que se dé en aquel supuesto, superposición ni dobles pagos, criterio que se recomienda, sea incorporado expresamente en el Decreto reglamentario, a fines de evitar interpretaciones diversas y sin perjuicio del concepto de guardia que en lo sustancial se adopte.

ARTÍCULO 8º.- Encomendar el seguimiento de lo ordenado en los artículos 3°, 4°, 5° y 6°, a los profesionales designados oportunamente para desarrollar la Auditoría bajo examen.

ARTÍCULO 9º.- Notificar con copia certificada de la presente, a la Ministra de Salud, Dra. Judit Jésica Rosana DI GIGLIO y al Ministro de Finanzas Públicas, C.P. Federico ZAPATA GARCÍA.

ARTÍCULO 10.- Hacer saber a los nombrados, que se encuentran disponibles en la página web de este Tribunal de Cuentas (link http://www.tcptdf.gob.ar/ords/f?p=WEB TCP:ACTOS) las Resoluciones Plenarias N° 243/2019, Nº 50/2020, Nº 27/2021 y Nº 216/2021, mencionadas en el Exordio y oportunamente notificadas.

ARTÍCULO 11.- Notificar en la sede del Organismo al Secretario Legal a cargo Dr. Pablo E. GENNARO y por su intermedio, a la Coordinadora Legal y a la letrada interviniente y con remisión de las actuaciones, al Auditor Fiscal a cargo de la Secretaría Contable, C.P. David R. BEHRENS y por su intermedio, a los profesionales designados para desarrollar la Auditoría bajo examen.

ARTÍCULO 12.- Registrar, publicar en el Boletín Oficial de la Provincia, cumplido, archivar.

RESOLUCIÓN PLENARIA Nº 045 **/2022.**

C.P. Luis María CAPELLANO
VOCAL CONTADOR
TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA PROVINCIA

C.P.N. Hugo Sebastián PANI
VOCAL DE AUDITORÍA
Tribunal de Cuentas de la Provincia

Dr. Miguel LONGHITANO
VOCAL ABOGADO
PRESIDENTE
Tribunal de Cuentas de la Provincia

TRIBUNAL DE CUENTAS FOLIO Nº 2645

INFORME CONTABLE Nº 453 / 2021 LETRA: T.C.P. - G.E.A.H

ANÁLISIS DE LOS DESCARGOS SOBRE LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS EN LA AUDITORÍA DE HABERES DE GUARDIAS DEL ESCALAFÓN SALUD

Organismo auditado: Ministerio de Salud, dependiente del Poder Ejecutivo de la Provincia de Tierra del Fuego

Expediente: Nº 217/2017 T.C.P.-S.C. caratulado "*S/AUDITORIA DE HABERES – ESCALAFÓN HÚMEDO*".

ÍNDICE

I - Objeto.....3

II - De los descargos recepcionados.....5

III - Análisis de las respuestas a requerimientos formulados a otras áreas.....6

IV - Análisis de los descargos recepcionados a las recomendaciones formuladas en el Informe Contable Nº 276/2019.....10

V - Conclusiones.....24





I - Objeto

El presente tiene por objeto el análisis de los nuevos descargos presentados, a las recomendaciones formuladas en el punto 2.9 del Informe Contable Nº 276/2019 Letra: TCP-GEA Haberes del 26 de agosto de 2019 (fs. 2371/2417), aprobado por el artículo 1º de la Resolución Plenaria Nº 243/2019 del 13 de diciembre de 2019 (fs. 2431/2440) y comunicado a la actual Ministra de Salud, Dra. Judith Jésica Rosana DI GIGLIO, a través de la Resolución Plenaria Nº 50/2020 del 12 de marzo de 2020 (fs. 2445/2454).

Luego, y en razón de lo concluido en los Informes Contables Nº 270/2020 del 18 de septiembre de 2020 (fs. 2469/2475) y Nº 219/2021 del 8 de julio de 2021 (fs. 2527/2536), ambos Letra: TCP-GEAH, las recomendaciones no cumplimentadas fueron reiteradas por las Resoluciones Plenarias Nº 27/2021 del 12 de febrero de 2021 (fs. 2477/2478) y Nº 216/2021 del 3 de septiembre de 2021, respectivamente.

Es preciso señalar que, en el Informe Contable Nº 219/2021 Letra: TCP-GEAH, bajo el apartado V- Conclusiones se concluyó lo siguiente:

"Como corolario de lo expuesto en los apartados anteriores, se sugiere:

- ***Dar por cumplida la recomendación nº 2.***

- ***Dar por cumplidas <u>solo parcialmente</u> las recomendaciones nº 1, nº 3, nº 9 y nº 10****. Al respecto, resta aún que la cartera de salud:*

  -Diseñe y apruebe el procedimiento administrativo específico atinente a la planificación y rendición de guardias.

  -Considere en oportunidad del dictado del acto de aprobación mensual de guardias, que los turnos extras, módulos quirúrgicos y horas extras realizados el día viernes deben liquidarse con el valor de días de semana, ya que no fue

previsto en el Decreto 1038/21, que su valor sea equiparado al valor de un día del fin de semana.

-Apruebe formalmente el modelo de planilla de planificación y rendición de guardias, previo a incluir en la misma los siguientes datos: horario laboral habitual del trabajador, horas de inicio y finalización de las guardias, tarea desarrollada con motivo de la guardia y cantidad y tipo de módulos quirúrgicos realizados.

- ***Reiterar a la Ministro de Salud las recomendaciones nº 4, nº 5, nº 7, nº 8, nº 11 y nº 13** , en atención a la falta de descargos presentados.*

- ***Reiterar a la Ministro de Salud las recomendaciones nº 6 y nº 12, dado que estas no fueron receptadas en el texto del Decreto provincial Nº 1038/21.***

- ***Reiterar al Ministro de Finanzas Públicas y por su intermedio a la Subsecretaria de Haberes y Estructura Salarial la recomendación nº 14**, en atención a la falta de descargos presentados."*

Cabe destacar que la citada Resolución Plenaria Nº 216/2021 en sus artículos 2º y 3º dispuso:

"ARTÍCULO 2º.- Intimar a la Sra. Ministro de Salud Dra. Judit Jésica Rosana DI GIGLIO a que en el plazo de 20 días hábiles cumplimente con lo requerido por este Órgano de Control en conformidad al Informe Contable Nº 219/2021 Letra: TCP-GEAH. Ello en virtud de lo expuesto en los considerandos."

"ARTÍCULO 3º.- Intimar al Sr. Ministro de Finanzas Públicas C.P. Guillermo FERNÁNDEZ y a la Subsecretaria de Haberes y Estructura Salarial Sra. Olga Cecilia ROJO a que en el plazo de 20 días hábiles cumplimente con lo requerido por este

Órgano de Control en conformidad al Informe Contable Nº 219/2021 Letra: TCP-GEAH. Ello en virtud de lo expuesto en los considerandos."

La precitada resolución fue notificada el 3 de septiembre de 2021 a la Ministra de Salud través de la Cédula Nº 400/2021 (foja 2543). En la misma fecha fue comunicada al Ministro de Finanzas Públicas y a la Subsecretaria de Haberes y Estructura Salarial, mediante las Cédulas Nº 399 (foja 2545) y Nº 401 (foja 2544), respectivamente. Además, el seguimiento de los descargos fue encomendado a la suscripta conforme lo ordenado en su artículo 5º.

II - De los descargos recepcionados

En respuesta se recibió el 8 de septiembre de 2021 la Nota Nº 35/2021 Letra: Sub. Hab. y E.S. - M.F.P. suscripta por la Subsecretaria de Haberes y Estructura Salarial, C.P. Olga C. ROJO (fs. 2623/2625).

También se recepcionó el 4 de octubre de 2021 la nota sin número y letra, firmada por la Ministra de Salud Dra. Judith Jésica Rosana DI GIGLIO, identificada por este Tribunal bajo el Nº 10.102/21 (fs. 2626/2630). A la citada nota se acompañó la documentación que a continuación se describe:

Decretos provinciales:

- D.P. Nº 1038/2021 del 18 de mayo de 2021 (fs. 2549/2576),
- D.P. Nº 1043/2021 del 20 de mayo de 2021 (foja 2596)
- D.P. Nº 1387/2021 del 19 de julio de 2021 (fs. 2577/2582),
- D.P. Nº 1388/2021 del 19 de julio de 2021 (fs. 2583/2585),
- D.P. Nº 1425/2021 del 23 de julio de 2021 (foja 2586),
- D.P. Nº 1540/2021 del 11 de agosto de 2021 (fs. 2587/2588),
- D.P. Nº 1581/2021 del 19 de agosto de 2021(fs. 2594/2595), y

- D.P. Nº 1582/2021 del 19 de agosto de 2021 (fs. 2589/2593).

Resoluciones del Ministerio de Salud:

- Resol. Nº 1244/2021 del 27 de septiembre de 2021. Aprueba a partir del 1 de octubre de 2021, la planilla de planificación de guardias tentativas y el detalle de guardias realizadas, así como los códigos de guardias a utilizar para la carga de guardias (fs. 2597/2605),
- Resol. Nº 1288/2021 del 1 de octubre de 2021. Aprueba a partir de esa fecha, el tope de guardias de cada Secretaría, para el desarrollo de las actividades habituales y regulares de cada unidad organizativa (fs. 2606/2618),
- Resol. Nº 1289/2021 del 1 de octubre de 2021. Aprueba a partir del 1 de diciembre, el Procedimiento administrativo de liquidación y control de guardias del Ministerio de Salud (fs. 2619/2622).

III - Análisis de las respuestas a requerimientos formulados a otras áreas

Por otra parte, se emitió la Nota Externa Nº 1972/2021 Letra: T.C.P.-G.E.A. Haberes del 25 de octubre de 2021, dirigida a la Secretaría de Gobierno Digital, dependiente de la Secretaría General, Legal y Técnica. En la mencionada nota y en relación a la implementación del entorno de carga de guardias geneXus, que comenzó a ser utilizado por el Ministerio de Salud para el trámite de rendición de guardias, se requirió la siguiente información:

" *1. El nombre o identificación del sistema;*

2. Si el sistema es consecuencia de un desarrollo propio del área o si fue adquirido a un tercero;

3. Descripción de los módulos que lo componen y el detalle de sus funcionalidades;

4. Los Ministerios y/o reparticiones que lo utilizan;

5. Si se encuentra vinculado con alguno de los sistemas implementados en el ámbito del Poder Ejecutivo (geN Expediente, geN Financiero, SIGA, Tercera Copia, etc) o que se prevé implementar en el futuro;

6. Si prevé la realización de controles con partes diarios o reportes de mecanismos de control horario, especificando con qué sistema interactúa al respecto;

7. Las medidas de seguridad implementadas en cuanto a la carga y resguardo de datos;

8. Los reportes que pueden emitirse a partir del mismo, y si prevé cierres mensuales o de otra periodicidad para la rendición de las guardias, que no puedan ser modificados posteriormente;

9. Remisión del manual de usuario, en caso de existir;

10. Cualquier otra cuestión que estime corresponder sobre la cuestión consultada."

En respuesta, se recepcionó el 9 de noviembre la Nota Nº 176/2021 Letra: D.G.G.D.yD. S.G.L.yT. de la Dirección Mesa E y S, firmada por la Sra. Beatriz PEREZ, por la cual se remitió la nota electrónica de idéntica letra y fecha, firmada por el Subsecretario de Gestión y Coordinación de Sistemas, Lic. Germán BAEZ. Esta última acompañó el informe INF-SGD-79-2021 del 8 de noviembre de 2021, firmado electrónicamente por el Directo General de Gobierno Digital, Ingeniero Javier D. BERARDI.

En el precitado informe se explica que el sistema es denominado "*Sistema de Guardias*", aclarando que en el ámbito del Ministerio de Salud es nombrado como "*Sistema de Guardias Genexus*". Dicho sistema fue adquirido a la empresa Nómade Soft, aunque su mantenimiento y actualización recae en la Administración. Por ello, y sin perjuicio de que el sistema se encuentra en etapa de implementación, se efectúan constantes adaptaciones, tendientes a acentuar los controles sobre la carga de guardias.

Agrega que, durante los años 2020 y 2021 se realizaron actualizaciones para que el sistema pueda ser utilizado por todas las dependencias de gobierno, en especial, por el Ministerio de Salud. Sin embargo, manifiesta que desconoce si es utilizado por todas ellas, sugiriendo que la consulta sea efectuada a la Dirección General de Haberes. Con respecto a la seguridad del sistema, expresa que este cuenta con permisos por perfiles de usuarios y con un módulo de auditoría, siendo resguardados los datos en el área de infraestructura.

En cuanto a la conformación del sistema, en el informe se enumeraron los principales módulos con los que este cuenta:

"1. Carga normal, se carga el parte de guardias realizadas por un agente para una determinada oficina.

2. Carga por Calendario, se carga todas las guardias realizadas por un agente para un mes determinado y para un tipo de guardia determinada (Funcionalidad específica para el Ministerio de Salud)

3. Emisión de anexos por resolución, según lo cargado en el sistema se

4. Control de partes, controla los partes generados, permitiendo la modificación de los mismos mientras los mismos no sean informado a Haberes para su pago.

5. Control de horas topes, permite determinar una cantidad de guardias por oficina y que se pueden cargar para un mes determinado.

6. Módulo de auditoría, permite auditar los movimientos realizados.

7. Módulo de Soporte /Administrador, permite administración de usuarios y acciones específicas de Administración del sistema.

8. Gestión de archivos de Haberes, permite gestionar los archivos informados por todas las áreas, desde haberes para que los mismos sean impactados en liquidación de haberes." (sic).

Asimismo, se explicó que el sistema se integra con los siguientes sistemas:

"1. geN Expediente, para la verificación de existencia de los expedientes que se ingresan.

2. SIGA, cruce con el parte de novedades.

3. Tercera Copia, se envían los archivos con las guardias a liquidar.

4. geN RRHH, cruce con parte de novedades / Licencias, sistema no implementado a la fecha."

También se enunciaron los principales reportes emitidos por el "*Sistema de Guardias*", a saber:

"1. Reporte p/Legajo

2. Reporte p/Tip. Gda.

3. Reporte p/Ofi.Tip.Gda.

4. Reporte p/Expediente

5. Reporte Anexo Res.

6. Reporte Oficina x Mes

7. Reporte Ofi x Mes Res.

8. Reporte Anexo Res Salud

9. Reporte p/Oficina

10. Reporte p/Gda p/Ofi"

Por último, el 11 de noviembre se solicitó a la dirección de correo informada en el informe soporte@tierradelfuego.gov.ar, la remisión del Manual del Usuario del sistema.

IV - Análisis de los descargos recepcionados a las recomendaciones formuladas en el Informe Contable Nº 276/2019

A efectos de un mejor entendimiento, se transcribe para cada recomendación formulada en el punto 2.9 del Informe Contable Nº 276/2019 Letra: TCP-GEA Haberes, pendiente de cumplimiento al momento de la emisión del Informe Contable Nº 219/2021 Letra: TCP-GEA Haberes; el descargo recepcionado en esta instancia y el análisis que merece el mismo.

Recomendación Nº 1: *"Analizar y adecuar el marco normativo del Escalafón Salud, a fin de unificar en un único texto, todas las modificaciones introducidas con posterioridad al dictado del Decreto provincial Nº 2366/2014. Asimismo, sería conveniente incorporar el procedimiento administrativo específico atinente a su planificación y rendición del sistema de guardias".*

Análisis en I.C. Nº 270/2020: *"En cuanto al análisis y adecuación del marco normativo del Escalafón Salud, se habría recopilado la normativa actual en el expediente MS-25220/20 e iniciado mesas paritarias con las entidades gremiales, que fueron suspendidas por la declaración de pandemia por COVID 19.*

Al respecto, si bien se dispusieron ciertas medidas tendientes a ello, se ha tomado conocimiento que en el presente año 2020, se han emitidos nuevos decretos que continúan efectuando modificaciones tácitas o expresas al texto del Decreto provincial Nº 2366/2014 (tales como los Decretos Nros. 514, 529, 515 y 1149), acentuando aún más la situación advertida al respecto."

Análisis en I.C. Nº 219/2021: *"En respuesta se remitió el Decreto provincial Nº 1038/21 del 18 de mayo de 2021, el cual entre otras cuestiones, aprueba a partir del 1° de julio de 2021 los adicionales e incompatibilidades del escalafón Salud, compilando en un único acto el texto del decreto 2366/14 y muchas de las posteriores modificaciones introducidas a este. Sin embargo, no fue incluido en el texto del nuevo decreto el procedimiento administrativo específico atinente a la planificación y rendición de guardias, razón por la cual debería ser diseñado y aprobado por la cartera de salud. Por lo expuesto, se sugiere dar por cumplida solo parcialmente la recomendación."*

Nuevo descargo del Ministerio de Salud: *"El 1 de julio del 2021 entró en vigencia el Decreto Provincial 1038/21 que pretendió ser una compilación en un único texto del Decreto Provincial Nº 2366/14 y todos sus decretos modificatorios, intentando corregir algunos apartamientos y recomendaciones del organismo de control, y la multiplicidad de textos que hacían complejo su tratamiento.*

Sin perjuicio de ello, es importante advertir que pretendió ser el corolario de un trabajo de discusión del sistema de trabajo y sus remuneraciones se vio profundamente alterado por el cauce tomado producto de la pandemia, por lo que muchas de las mesas técnicas se encuentran siendo retomadas en la actualidad.

Teniendo en cuenta que no es posible seguir dilatando los procesos de mejora, y en el entendimiento de que aun no se encuentran acabados, es que se adjunta al presente la Resolución M.S. Nº 1289/21 de reglamentación del Título DE LAS ACTIVIDADES EXTRAORDINARIAS obrante en el ANEXO II. El mismo pretende receptar las recomendaciones y la auditoría sobre el procedimiento de planificación, autorización, liquidación y control de dichas actividades en toda la órbita del Ministerio de Salud, en sus distintas dependencias."

Nuevo análisis: Visto el dictado de la Resolución M.S. Nº 1289/2021 por la cual se aprueba a partir del 1 de diciembre de 2021 el Procedimiento Administrativo de liquidación y control de guardias del Ministerio de Salud, se sugiere **dar por cumplida en forma completa la recomendación**.

Recomendación Nº 3: *"Liquidar como día de semana, las guardias activas (comunes y de emergencia), guardias pasivas A y módulos quirúrgicos realizados los días viernes por los profesionales universitarios, así como los turnos extras efectuados en el mismo día por los enfermeros y operadores de Salud Mental, que en la actualidad se remuneran al valor de los sábados, domingos y feriados. O en su caso, propenderse al cambio del Decreto provincial Nº 2366/2014, contemplando expresamente tales casos".*

Análisis en I.C Nº 270/2020: *"A través del artículo 3 del Decreto provincial Nº 635/2020 del 05 de mayo de 2020, se estableció "Unificar la liquidación de guardias efectuadas los días viernes correspondiendo que las mismas se liquiden como guardias de fin de semana para la totalidad del personal dependiente del Ministerio de Salud Provincial." En el entendimiento de que en el citado artículo solo podrían ampararse las guardias realizadas a partir de su dictado, resultaría de buen orden administrativo incluir expresamente los módulos quirúrgicos y turnos extras, que poseen ítems y montos de liquidación diferenciados a los de guardias."*

Análisis en I.C. Nº 219/2021: *"Del análisis efectuado sobre el Decreto provincial Nº 1038/21, se desprende la distinción entre día hábil y días Viernes, Sábado, Domingo y Feriados en las guardias activas de Profesionales Universitarios (comunes y de emergencia) y pasivas A, guardias activas de Técnicos con asistencia directa a pacientes y guardias activa de No Profesionales Universitarios.*

La precitada condición no fue distinguida en los acápites XXIV, XXV, XXVI y XXVII, ni en el Anexo III del Decreto 1038/21, respecto a los turnos extras, módulos quirúrgicos y horas extras. Por dicha razón su realización en día viernes no tiene un mayor valor asociado, situación que debería ser considerada por el Ministerio de Salud en oportunidad del dictado del acto de aprobación mensual de guardias.

Al respecto, si bien el artículo 3º del Decreto provincial Nº 635/20 del 5 de mayo de 2020 dispuso: "Unificar la liquidación de guardias efectuadas los días viernes correspondiendo que las mismas se liquiden como guardias de fin de semana para la totalidad del personal dependiente del Ministerio de Salud Provincial", esto no solo no fue replicado por el Decreto 1038/21, sino que este último derogó al primero de los actos citados.

*Por todo lo expuesto, **la recomendación fue parcialmente cumplimentada**."*

Nuevo descargo del Ministerio de Salud: *"La distinción entre los días viernes y el resto de los días llamados hábiles que ostentan las guardias activas se fundamenta en la acumulación de horas de trabajo semanal, situación que no es igual para los días viernes de los regímenes 2x1, ni los casos de potencial activación del módulo quirúrgico. Por ello lo precitado no corresponde a una omisión.*

No obstante se encuentra derogado el Decreto Provincial Nº 635/20, se hace lugar a la recomendación por lo que se encuentra en trámite una modificación del texto del Decreto Provincial Nº 1038/21 que restaura las condiciones dispuestas por el precitado Decreto."

Nuevo análisis: En relación a lo esgrimido en la primer parte del descargo, en cuanto a a que no debería aplicarse un valor diferenciado a los días viernes para los regímenes 2x1 ni por la activación de un módulo quirúrgico, ello no se condice con la situación verificada por esta unidad de auditoría, expuesta en el punto 6 del Informe Contable Nº 276/2019 Letra: TCP-GEA Haberes.

Por otra parte, se bien se informa que se estaría tramitando una nueva modificación al Decreto provincial Nº 1038/21, que restablecería lo dispuesto en el Decreto provincial Nº 635/2020, atinente a la unificación de la liquidación de guardias efectuadas los días viernes como guardias de fin de semana, no se ha tenido conocimiento de dicha modificación.

En razón de lo expuesto, **la recomendación continúa solo parcialmente cumplida**.

Recomendación Nº 4: *"Efectuar un cálculo de planteles básicos funcionales de personal por área, a través de un plan de mejoramiento progresivo, basado en índices diarios de atención, para determinar en promedio el número de horas reales que trabajaría un agente y en función de ello, considerar el régimen laboral correspondiente, de manera de garantizar la cobertura de cada servicio y el debido descanso del trabajador. Ello en concordancia con lo ya recomendado en el Dictamen Nº 9/2005 de la Fiscalía de Estado".*

Análisis en I.C Nº 270/2020: *"Según lo indicado se habría comenzado el relevamiento del personal afectado a cada área, pero dada la actual situación del Ministerio de Salud, la implementación de la recomendación fue supeditada por las autoridades de la cartera, a la culminación de la pandemia."*

Análisis en I.C. Nº 219/2021: *"Dado que no se recepcionaron nuevos descargos, correspondería* ***reiterar la recomendación****."*

Nuevo descargo del Ministerio de Salud: *"Si bien se comprende el fin último de la recomendación, no es posible dar cumplimiento acabado.*

Desde la modificación particular del régimen laboral para el llamado Escalafón Húmedo, sumado a la complejización sostenida de dispositivos, situación agravada durante la declaración de la pandemia y su particular dinámica, se ha hecho imposible dar una definición cristalizada al puesto de trabajo y a la carga horaria suficiente para el cumplimiento cabal de los procesos. Asimismo, las competencias del Ministerio de Salud implican el necesario régimen de prestación continua que debe ser garantizado por sistema de guardias, cuya definición operativa no es la extensión de la jornada habitual, sino el desempeño de tareas que son de naturaleza diferente a las determinadas por las horas llamadas de planta del trabajador.

Sin perjuicio de ello, y atento a que se comparte la importancia de la previsibilidad, el respeto al descanso y la jornada limitada, es que se ha instruido a todas las dependencias a que elaboren un cálculo de horas de trabajo extraordinaria necesarias para la prestación de los servicios en todas sus modalidades, entendiendo que tiene un carácter procesual aún muy atravesado por dispositivos excepcionales, pero que permitió autorizar el tope de guardias en sus distintas modalidades para cada Secretaría para el desarrollo de las actividades habituales y regulares de cada unidad organizativas, sin perjuicio de aquellas que pudieran enmarcarse en la urgencia o

situaciones no previstas que serán autorizadas expresamente por el funcionario con competencia. Se adjunta Resolución Nº 1288/21.

Es importante destacar que se encuentra en armado el Observatorio de Recursos Humanos del Ministerio que permitirá establecer el perfil laboral para cada dependencia y que forma parte fundante del proyecto de norma escalafonaria."

Nuevo análisis: Tal como lo expresan los términos del descargo, la presente recomendación **no fue cumplimentada a la fecha,** expresando el cuentadante que no resulta factible de cumplimiento.

Recomendación Nº 5: *"Planificar las guardias, dejando sentado en dicha planificación el criterio de selección de los agentes que las realizarán, debiendo considerar al efecto el régimen de descanso entre jornada y jornada de los trabajadores".*

Análisis en I.C Nº 270/2020: *"En similares términos a la respuesta anterior, se indica que en la actualidad resulta difícil la programación de las horas extraordinarias, utilizándose planillas de guardias tentativas".*

Análisis en I.C. Nº 219/2021: ***"****Dado que no se recepcionaron nuevos descargos, correspondería* ***reiterar la recomendación****."*

Nuevo descargo del Ministerio de Salud: *"No es posible ofrecer una planificación que exceda los alcances de la ofrecida para la autorización del funcionario con competencia durante el período mensual inmediato anterior, por la naturaleza imprevisible del trabajo y especialmente porque la misma esta asignada inequívocamente con un agente que tiene competencias para su desempeño.*

No obstante, la mencionada resolución reglamentaria y la planilla única puesta en vigencia mediante la Resolución Nº 1244/21 permite resguardar el esquema propuesto por el titular de la unidad organizativa, y autorizado por quien tiene competencia, formando parte constitutiva de las actuaciones de liquidación de guardias efectivizadas durante el período.

Asimismo, sumado a los controles del nuevo entorno de carga (guardias web) que provee validaciones con el sistema actual de partes diarios (SIGA), es el jefe de cada unidad organizativa quien conoce la conformación y disponibilidad del plantel bajo su responsabilidad."

Nuevo análisis: Visto la Resolución M.S. Nº 1289/2021 por la cual se aprueba a partir del 1 de diciembre de 2021 el Procedimiento Administrativo de liquidación y control de guardias del Ministerio de Salud, y en particular lo dispuesto en los incisos incluidos en el apartado "*DE LA AUTORIZACIÓN DE GUARDIAS TENTATIVAS*", se sugiere **dar por cumplida la recomendación**.

Recomendación Nº 6: "*Exigir a los agentes, el cumplimiento efectivo de la extensión horaria de cada guardia activa (6, 8, 12 y 24 horas), sin que se admita en lo sucesivo, la superposición horaria de las guardias activas de 12 horas y 24 horas con la jornada laboral, ya que ello no surge de la Resolución M.S. Nº 821/2014, y resulta contrario a lo dispuesto en el Decreto provincial Nº 2366/2014. Además duplica la retribución por la misma contraprestación de servicio, a raíz del pago de la remuneración habitual y por la liquidación de guardias*".

Análisis en I.C Nº 270/2020: "*Se estaría evaluando la creación e incorporación del módulo hora extra, indicando que el cumplimiento de cada guardia se encuentra bajo responsabilidad del jefe directo de quien la realiza*".

Análisis en I.C. Nº 219/2021: "*Visto la redacción del texto del Decreto Nº 1038/21, este admite la posibilidad de superponer las guardias activas de 12 hs y 24 hs con la jornada laboral, para los tres grupos de trabajadores que efectúan dichas guardias.*

Así, el primer párrafo del apartado A.XXII ("GUARDIA TÉCNICOS CON ASISTENCIA DIRECTA A PACIENTES"), el cual resulta similar al primer párrafo del apartado A.XXIII ("GUARDIA ACTIVA"), reza "Se entiende por guardia activa a la actividad extraordinaria que por su naturaleza exige la presencia continuada y permanente en el servicio para garantizar la oferta de servicios esenciales, ***suplementando la actividad ordinaria del mismo durante el horario en las que se dan concurrentemente*** *y complementándola fuere de ese horario, dentro de la unidad asistencial. Esta condición no alcanza a las guardias de 6 u 8 horas" (lo resaltado no es del original). Por su parte, el primer párrafo del apartado A.XXI ("GUARDIA ACTIVA PROFESIONAL UNIVERSITARIO") también es de similar redacción, excepto por la última oración que indica: "Esta condición no alcanza a las guardias de 8 horas".*

Por lo expuesto, dado que esta situación duplica la retribución por la misma contraprestación de servicio, a raíz del pago de la remuneración habitual y por la liquidación de guardias, se desprende que la ***recomendación no fue cumplimentada****."*

Nuevo descargo del Ministerio de Salud: "*El texto del Decreto Nº 1038/21 expresa "Se entiende por guardia activa a la actividad extraordinaria que por su naturaleza exige la presencia continuada y permanente en el servicio para garantizar la oferta de*

servicios esenciales suplementando la actividad ordinaria del mismo durante el horario en que las que se dan concurrentemente y complementándola fuere de ese horario, dentro de la unidad asistencial"

Lo expuesto es de carácter enunciativo en relación a la superposición, pero esto es así porque la naturaleza de la tarea es diferente, es decir se remunera una tarea distinta de la que se desempeña habitualmente comprendida en lo que se entiende por remuneración ordinaria, de naturaleza fija. En este caso es llamado al desempeño de una función de otra naturaleza, pudiendo incluso ser desempeñada en otra unidad, que tiene prevista una remuneración extraordinaria, prestación que pone en suspenso su tarea habitual, por lo que no existe duplicidad en la retribución".

Nuevo análisis: No se comparten los términos del descargo, por cuanto ello implica la superposición de la retribución por el pago de la remuneración habitual y por la liquidación de guardias. Esto sin perjuicio de que la tarea que se desempeñe sea distinta a la habitual o se desarrolle en otra dependencia. Por lo expuesto, se sugiere **no dar por cumplida la recomendación, con el agravante que conforme la respuesta brindada, se ratifica el accionar en cuanto a retribuir dos veces la porción de tiempo que corresponde a la jornada habitual, resultando dicha liquidación improcedente.**

Recomendación Nº 7: *"Propiciar la unificación de los mecanismos de control horario utilizados en el ámbito del Ministerio de Salud (a través del sistema "reloj" o similar, evitando los medios manuales), los cuales deberían ser de uso "obligatorio" por parte de la totalidad de agentes, tanto en relación a la jornada habitual, como de las horas suplementarias que estos realicen, para lo cual se deberán arbitrar las medidas tendientes a garantizar su "operatividad" en cada dependencia. Asimismo, los reportes que emitan los sistemas deberían ser considerados en oportunidad de la confección del parte diario del trabajador, así como en el procedimiento de rendición de guardias*".

Análisis en I.C Nº 270/2020: *"Se habría adquirido y colocado un reloj para el registro horario de entrada y salida, sin que se especifique la dependencia a la cual fue destinado. Sin embargo, por razones de prevención de COVID 19, no se utiliza desde el mes de marzo pasado."*

Análisis en I.C. Nº 219/2021: *"Dado que no se recepcionaron nuevos descargos, correspondería* ***reiterar la recomendación****."*

Nuevo descargo del Ministerio de Salud: *"Habiéndose superado las limitaciones para el uso de los controles tipo reloj digital, se encuentra en proceso la operatividad del registro de control horario en todas las dependencias.*

En este último punto cabe destacar que el Ministerio de Salud ha sumado 11 dependencias nuevas durante los últimos 2 años, sin perjuicio de que las que ya contaban con relojes están comenzando su funcionamiento habitual.

La obligatoriedad del registro ha sido receptada en la resolución reglamentaria de las horas extraordinarias como parte constitutiva del control de horas efectivizadas para el autorizado de su remuneración específica."

Nuevo análisis: Considerando que se habría restablecido el uso de los registros digitales en las dependencias del Ministerio de Salud que ya contaban con estos, y que tales mecanismos serían implementados próximamente en las nuevas reparticiones de las cartera, se sugiere **dar por cumplida la recomendación**. Sin perjuicio de ello, resultaría conveniente que esta directiva sea instrumentada a través de una circular, memo, resolución, u otro medio, que disponga la obligatoriedad de su uso, a fin de garantizar la comunicación a todo el personal dependiente.

Recomendación Nº 8: *"Compilar en un único expediente administrativo la documentación atinente a la rendición de guardias, el que debería reunir todos los antecedentes que fundamentan el acto administrativo de aprobación, y que deberá aperturarse en forma oportuna".*

Análisis en I.C Nº 270/2020: *"Se estarían efectuando las adaptaciones necesarias en el sistema GEN Expediente para unificar en un único expediente la totalidad de antecedentes de la liquidación de guardias. Sin perjuicio se informó que, la demora en la presentación de la rendición obedece a la gran cantidad de agentes que efectúan guardias, y a que algunos de ellos además de realizarlas, son los responsables de confeccionar y elevar la información".*

Análisis en I.C. Nº 219/2021: *"Dado que no se recepcionaron nuevos descargos, correspondería* ***reiterar la recomendación****."*

Nuevo descargo del Ministerio de Salud: *"Habiéndose realizado la consulta a las distintas oficinas intervinientes, dentro y fuera del Ministerio de Salud, se ha logrado*

establecer el mejor procedimiento posible, que permita y facilite el control, sin producir dilaciones, el cual se encuentra expreso en la resolución reglamentaria de horas extraordinarias.

Cada Secretaría armará un expediente único que receptará el acto administrativo de autorización de liquidación junto a todos los antecedentes para cada caso, para cada unidad administrativo, con el establecimiento de los plazos máximos para cada hito de intervención.

Es importante destacar que en este momento se encuentra ya en producción el entorno de carga de guardias geneXus puesto a disposición por la Secretaria de Gobierno Digital dependiente de la Secretaría General, Legal y Técnica, por lo que la carga no solo se valida con el sistema de control de partes diarios y licencias, sino que es recepcionado on time, facilitando no solo el control sino evitando dilaciones en la liquidación. Este sistema además será parte integrante del geN RRHH por lo que consideramos que será superador en estos aspectos."

Nuevo análisis: En razón de lo informado en el descargo, en cuanto a que el trámite de guardias se efectuará a partir del 1º de diciembre de 2021, a través de un expediente por cada Secretaría, lo cual fue previsto en los incisos c), d) y h) del Anexo I de la Resolución M.S. Nº 1289/2021, **se sugiere dar por cumplida la recomendación**.

Recomendación Nº 9: "*Emplearse un único modelo de planilla de rendición de guardias, el cual debería ser distinto de las programadas, y que consigne mínimamente: día, mes y año, dependencia, tipo de guardia y tipo día (hábil o inhábil), y en relación a cada agente, horario laboral habitual del trabajador, y de las horas de inicio y finalización de las guardias, tarea desarrollada con motivo de la guardia y agrupamiento. Además las planillas debería ser totalizadas, y firmadas por los agentes y por el superior que brinde su conformidad*".

Recomendación Nº 10: "*Implementar un formulario de rendición de los módulos quirúrgicos, refrendado por los agentes que lo realicen y por la autoridad superior, el cual deberá ser elaborado en base a la información contenida en el parte quirúrgico, sin que estos sean incluídos en las actuaciones administrativas, considerando la sensibilidad de su contenido*".

Análisis en I.C Nº 270/2020: *"Se estarían efectuando las adaptaciones necesarias en el sistema GEN Expediente para unificar en una única y simple planilla los datos requeridos."*

Análisis en I.C. Nº 219/2021: *"Si bien fue confeccionado un modelo de planilla, esta no fue aprobada formalmente por la autoridad competente. Además, de su lectura se desprende que no cuenta con un espacio para completar los siguientes datos: horario laboral habitual del trabajador, horas de inicio y finalización de las guardias y tarea desarrollada con motivo de la guardia. Tampoco posee campos que puedan ser destinados a los módulos quirúrgicos realizados. Por lo expuesto, se sugiere* ***dar por cumplidas parcialmente las recomendaciones***."

Nuevo descargo del Ministerio de Salud: *"La planilla unificada se encuentra aprobada formalmente por la autoridad competente mediante Resolución Nº 1244/21, y forma parte integral de la resolución reglamentaria de horas extraordinarias.*

La planilla precitada tiene los datos que se consideran indispensables para su rendición: días mes y año, dependencia, tipo de guardia y tipo de día (hábil o inhábil), agente (nombre y apellido, legajo, categoría y agrupamiento). Firma del profesional fiscalizador que presta conformidad del desempeño de la tarea y manifiesta conocer la codificación en el marco de lo establecido por el Decreto Provincial Nº 1038/21 y cuadro totalizador de guardias por unidad organizativa y por agente.

Se omitió la sugerencia de la consigna de las tareas desarrolladas con motivo de la guardia ya que aportará un enorme dispendio administrativo que no supera el beneficio de tal compendio en la planilla.

Asimismo, por la magnitud de la documentación y el caudal de los involucrados, no se tendrá en cuenta la recomendación en lo atinente a la rúbrica por parte de los agentes, dejando las discrepancias para otra instancia."

Nuevo análisis: A través del artículo 1º de la Resolución Nº 1244/2021, fueron aprobadas las planillas de "*Guardias Planificadas*" y "*Guardias Realizadas*". De su lectura se desprende que estas carecen de los siguientes datos relativos a cada agente: horario laboral habitual del trabajador, y de las horas de inicio y finalización de las guardias, tarea desarrollada con motivo de la guardia y agrupamiento. Además solo se destina un espacio para la "*Firma del Profesional Responsable de la planificación*", no así para el responsable de RRHH, siendo que este último es quien totaliza las guardias por código y agente.

Por otra parte, no se comparte lo sostenido en el descargo en cuanto al dispendio administrativo que podría generar la inclusión del dato de tarea desarrollada con motivo de la guardia, lo cual no fue debidamente justificado. Contrariamente, resultaría atendible la omisión de la firma del agente, siempre que se incorporen a las actuaciones los reportes horarios.

Por todo lo expuesto, **la recomendación nº 9 continúa solo parcialmente cumplida.**

En cuanto a los módulos quirúrgicos, estos no fueron incluidos en la planilla de "*Guardias Realizadas*" del Anexo I de la Resolución Nº 1244/2021 como tampoco fue elaborada una planilla exclusiva para su rendición. Al respecto, el primer párrafo del apartado "*DE LA CARGA DE GUARDIAS EFECTIVIZADAS*" del Anexo I de la Resolución M.S. Nº 1289/2021 solo refiere a "*(…) y las conformidades de liquidación de partes quirúrgicos, las cuales deberán ser elaborado en base a la información contenida en el parte quirúrgicos, sin que estos sean incluidos en las actuaciones administrativas, considerando la sensibilidad de su contenido.*"

Como corolario de ello, **la recomendación nº 10 continúa solo parcialmente cumplida**.

Recomendación Nº 11: "*Sistematizar la información atinente a guardias, en razón a la cantidad y diversidad de agentes que mensualmente las realizan, que afecta a más del 60% de la nómina del personal del Escalafón Salud. Además de considerar mínimamente los datos antes señalados en el punto 9, deberían incorporarse controles cruzados con los reportes de los registros horarios y las novedades del parte diario cargadas en el sistema SIGA, para lo cual debería dejar expresa constancia por parte del responsable, de la realización de tales controles. También verificar, previo a la aprobación de las guardias por acto administrativo, los datos de consistencia propios del agente (agrupamiento, horario laboral, dependencia, tipos de códigos de guardia habilitados, etc)*".

Análisis en I.C Nº 270/2020: "*Se habrían impartido instrucciones tendientes a la implementación de tales controles. Sin embargo, no se ha especificado si eso fue plasmado en circulares, memorándum y/o procedimientos, a fin de determinar el área y personal responsables de ello, así como la manera en que se evidenciarían los resultados arrojados, luego de la realización de los nuevos controles.*"

Análisis en I.C. Nº 219/2021: "*Dado que no se recepcionaron nuevos descargos, correspondería* ***reiterar la recomendación***."

Nuevo descargo del Ministerio de Salud: *"De la totalidad del cuerpo de descargos se desprende los hitos de mejora impuestos al proceso de rendición, a saber: la existencia de una única e inequívoca planilla de guardias propuestas y realizadas que contiene el conjunto de datos mínimos necesarios para que se exprese la voluntad de indicación y consentimiento de quien tiene la responsabilidad de la fiscalización en terreno, la resolución reglamentaria de planificación, rendición y control de horas extraordinarias que establece el procedimiento diseñado en el escenario actual, la implementación de un nuevo entorno informático de carga de horas extraordinarias integral, integrado y con validación en el sistema SIGA (partes diarios, estado de liquidación), la tramitación de los actos de autorización de prestación en conjunto con los autorizados de liquidación, y con la expresa conformidad de los intervinientes, forman parte de un proceso de mejora, aun inacabado pero con un enorme grado de avance.*

El sistema de geN RRHH se encuentra aun en fase de desarrollo, pero está diseñado para avanzar en la validación de parametrizaciones que admitan solo la carga de horas extraorinarias al universo de trabajadores para los cuales es admsible su realización."

Nuevo análisis: En el presente descargo se alude a la implementación de un nuevo entorno informático de carga de horas extraordinarias integral, integrado y con validación en el sistema SIGA.

Al respecto, la reglamentación dispuesta en el Anexo I de la Resolución M.S. Nº 1289/2021, receptó su implementación al referirse al "*módulo de horas extraordinarias*" en el primer párrafo del apartado "*DE LA CARGA DE GUARDIAS EFECTIVIZADAS*" así como al entorno "guardias Web" en el inciso f) de la misma norma.

Por tal motivo, mediante Nota Externa Nº 1972/2021 Letra TCP-GEA Haberes, se requirió a la Secretaría de Gobierno Digital, dependiente de la Secretaría General, Legal, mayor información al respecto, la cual fue analizada en el apartado III del presente informe.

Por todo lo expuesto, considerando que fue implementado el "*Sistema de Guardias*" en el Ministerio de Salud, a través del cual se efectúan controles cruzados con el parte diario del sistema SIGA, y también se vincula con los sistemas geN Expediente y Tercera Copia, **se sugiere dar por cumplida la recomendación**.

Recomendación Nº 12: *"Diferenciar el valor de retribución de las guardias pasivas tipo B y C (previstas tanto para agentes universitarios como para no universitarios), según el tipo de día (hábil o inhábil) en que se realiza, dado que en un día hábil el agente además ejecuta su jornada habitual de trabajo".*

Análisis en I.C Nº 270/2020: *"Se informó que la recomendación se encuentra siendo analizada por el sector. Al respecto se advierte que, los nuevos valores de guardias aprobados por el Anexo I del Decreto provincial Nº 487/2020 (vigente en la actualidad), tampoco contemplan la diferenciación recomendada."*

Análisis en I.C. Nº 219/2021: *"Visto los valores aprobados en el Anexo III del Decreto provincial Nº 1038/21, se desprende que no fue contemplada la diferenciación de las guardias pasivas tipo B y C (previstas tanto para agentes universitarios como para los no universitarios) por tipo de día (hábil o inhábil). Por lo expuesto, **la recomendación no fue cumplimentada**."*

Nuevo descargo del Ministerio de Salud: *"Debido a que la recomendación tiene impacto presupuestario, la misma será tenida en cuenta en el seno de las discusiones paritarias.*

Sin perjuicio de ello, debe tenerse en cuenta que la distinción de las guardias pasivas para el caso de aquellas de muy alto requerimiento fue tenida en consideración habida cuenta de que por su naturaleza los profesionales concurrían muy frecuentemente al llamado por lo que la diferenciación tenía base racional, no así las guardias de bajo requerimiento, cuya inversión suplementaria no se encuentra en relación con el exceso de labor, por lo que un análisis costo utilidad no será favorable para la distinción."

Nuevo análisis: En el descargo se alude al impacto presupuestario que implicaría la modificación de los valores de guardias, como también a que las guardias pasivas de alto requerimiento, son de mayor demanda a las de bajo requerimiento. Al respecto, correspondería **reiterar los términos de la recomendación**, toda vez que la diferenciación propuesta refiere al tipo de día (hábil o inhábil) en que se realiza, dado

que en un día hábil el agente además ejecuta su jornada habitual de trabajo, ya remunerada.

Recomendación Nº 13: *"Arbitrar las medidas tendientes a que el parte diario del sistema S.I.G.A. y los relojes horarios que se utilicen, reflejen la información real de la jornada laboral y/o régimen de trabajo (2x1 y 4x2) del agente".*

Análisis en I.C Nº 270/2020: *"La recomendación se pondría en práctica en cuanto sea factible el reestablecimiento de uso del reloj horario."*

Análisis en I.C. Nº 219/2021: *"Dado que no se recepcionaron nuevos descargos, correspondería* ***reiterar la recomendación****."*

Nuevo descargo del Ministerio de Salud: *"Se entiende que esta recomendación ha sido respondida en puntos anteriores en relación a la validación de la carga de horas extraordinarias para este régimen, al igual que para el resto".*

Nuevo análisis: El descargo manifiesta que se dio respuesta a esta recomendación en los puntos precedentes. Sin embargo, de la lectura de los descargos previos y de lo previsto en la Resolución MS Nº 1289/2021, se concluye que estos únicamente refieren a que la información de guardias sea validada con los partes diarios del sistema S.I.G.A. Sin embargo, la presente recomendación versó en que los relojes horarios y los partes del S.I.G.A. incluyan en los reportes que emitan, los horarios de la jornada laboral y/o régimen de trabajo (2x1 y 4x2) aplicable a cada agente. Por lo expuesto, **se sugiere reiterar la recomendación**.

Recomendación Nº 14: *"Unificar por parte de la Subsecretaría de Haberes, el criterio de descripción de los ítems de liquidación de guardias, identificando claramente en cada concepto, el agrupamiento del agente y el tipo de día en que se realiza, procurando se utilicen los mismos términos a los enunciados en la norma regulatoria".*

Análisis en I.C Nº 270/2020: *"No se recibió descargo por parte de la autoridades de la ex Subsecretaría de Haberes. Téngase presente que esta área no fue oportunamente notificada de la Resolución Plenaria Nº 243/2019, ni el actual Ministerio de Finanzas Públicas de la Resolución Plenaria Nº 50/2020."*

Análisis en I.C. Nº 219/2021: *"Dado que no fue obtenida respuesta por parte del Ministerio de Finanzas Públicas, correspondería* ***reiterar la recomendación****."*

<u>Nuevo descargo de la Subsecretaría de Haberes y Estructura Salarial</u>: *" (…) como es de su conocimiento, en la Dirección General de Haberes, los sistemas utilizados para la liquidación de sueldos son (…)*

a) "Tercop" (…)

b) "Liquidador" (…)

c) "Contable" (…)

Sin perjuicio de lo expuesto y tal como ya se ha informado, desde el año 2019 la Administración Pública Provincial se encuentra desarrollando un proyecto de reingeniería de los procesos aplicados en el ámbito de ésta hasta el momento, poniendo en foco en la mejora e innovación a los mismos.

Por tal motivo, así como se ha autorizado la aplicación del sistema de expediente electrónico (Decreto Provincial Nº 832/21) y el sistema GEN Financiero (Resolución M.F.P. Nº 14/19), también mediante el Decreto Provincial Nº 1257/20 se adjudicó la contratación del servicio de implementación del Sistema de Gestión Notable, en el marco del cual se implementará a su vez el sistema geN RRHH.

De esa forma, la puesta en funcionamiento de aquel se encuentra prevista para el mes de enero de 2022, llevándose a cabo desde la Dirección General de Haberes y la Secretaría de Coordinación y Gestión de Información Financiera las pruebas correspondientes a tal fin.

En virtud de lo expuesto, sin perjuicio de las recomendaciones realizadas en el marco de la auditoría de haberes, considerando que los sistemas actuales han quedado obsoletos y atento la implementación de nuevos sistemas informáticos del sistema geN RRHH."

<u>Nuevo análisis</u>: Desde la Subsecretaría de Haberes y Estructura Salarial se indicó que la codificación será considerada en oportunidad del cambio del sistema Tercera Copia, que sería reemplazado en el mes de enero de 2022 por el sistema geN RRHH.

Por otra parte, el Ministerio de Salud dictó la Resolución Nº 1244/2021 la cual en su Anexo II aprobó los conceptos a ser utilizados para la aprobación de las guardias y posterior liquidación. No obstante, los conceptos incluidos en el mencionado anexo son

TRIBUNAL DE CUENTAS FOLIO 2657 Nº

idénticos a los oportunamente analizados, sin que hayan sido adecuados a lo recomendado, razón por la cual correspondería **reiterar la recomendación**.

V - Conclusiones

Como corolario de lo expuesto en los apartados anteriores, se sugiere:

A. **Dar por cumplidas las recomendaciones nº 1, nº 5, nº 7, nº 8 y nº 11.**

B. **Dar por cumplidas solo parcialmente las recomendaciones nº 3 y nº 9**. Al respecto, resta aún que la cartera de salud:

-Impulse el restablecimiento de los efectos del derogado Decreto provincial Nº 635/2020, que dispuso durante su vigencia, la liquidación de las guardias efectuadas los días viernes al valor de guardias de fin de semana.

-Documente y demuestre que los turnos extras y módulos quirúrgicos realizados los días viernes, son liquidados en la actualidad al valor de día hábil. Ello en atención a que en esta nueva oportunidad, el Ministerio de Salud sostiene que no se pretende efectuar una distinción en cuanto a ellos.

-Incluya en las planillas de "*Guardias Planificadas*" y "*Guardias Realizadas*" aprobadas por el artículo 1º de la Resolución Nº 1244/2021, los siguientes datos de cada agente: horario laboral habitual y de las horas de inicio y finalización de las guardias, tarea desarrollada con motivo de la guardia y agrupamiento. Asimismo, se destine un espacio para la firma del responsable de RRHH, quien totaliza las guardias por código y agente.

C. **No dar por cumplidas las recomendaciones nº 4, nº 6, nº 10, nº 12 y nº 13 formuladas al Ministerio de Salud**. Respecto a la recomendación identificada bajo el numeral 6, **corresponde advertir que el Ministerio de Salud lejos de receptar lo sugerido por este Tribunal de Cuentas, insiste en retribuir dos veces la porción de tiempo que corresponde a la jornada habitual en las**

guardias activas de 12 y 24 horas, lo cual fue incluido en el Decreto provincial Nº 1038/21 en sus apartados A.XXII *"GUARDIA TÉCNICOS CON ASISTENCIA DIRECTA A PACIENTES"*, **A.XXIII** *"GUARDIA ACTIVA"* ***y A.XXI*** *"GUARDIA ACTIVA PROFESIONAL UNIVERSITARIO"*. Por lo expuesto, y a efectos de evitar un probable perjuicio económico, **se sugiere dar intervención a la Secretaría Legal de este Tribunal de Cuentas, con el objeto de merituar se formule observación legal a los apartados precitados del mencionado decreto**. Lo anterior es sin perjuicio que, correspondería formular una intimación al Ministerio de Salud a fin de dar cumplimiento a lo recomendado por este Organismo de Control y cesar en esta modalidad de liquidación.

D. **No dar por cumplida la recomendación nº 14 formulada a la Subsecretaría de Haberes y Estructura Salarial dependiente del Ministerio de Finanzas Públicas.**

Ushuaia, 15 de noviembre de 2021.

C.P. María José FURTADO
Auditora Fiscal – T.C.P.
Contadora Pública (U.N.P.S.J.B)
Mat. Tº 1 Fº 164 - C.P.C.E.T.F.

Informe Legal Nº 08 /2022

Letra: T.C.P. - C.A.

Cde.: Expte. T.C.P. - S.C. Nº 217/2017

Ushuaia, 10 ENE. 2022

SEÑORA
COORDINADORA DE LA SECRETARÍA LEGAL
DRA. Maria Julia DE LA FUENTE

Viene al Cuerpo de Abogados el Expediente de referencia, perteneciente al registro del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Tierra del Fuego, A. e I.A.S., Nº 217/2017 – Letra: T.C.P.- S.C. caratulado "S/AUDITORIA DE HABERES – ESCALAFÓN HÚMEDO" en XIV cuerpos, a fin de tomar intervención en orden a la consulta efectuada por Secretaría Contable mediante Nota Interna Nº 2859/2021 – Letra T.C.P. - S.C. (fs. 2659), ello en relación a las conclusiones formuladas en Informe Contable Nº 453/2021 - Letra T.C.P. - G.E.A. - H, en su Punto C), Apartado V (fs. 2645/2657), procediéndose a su análisis.

El Informe Contable Nº 453/2021 - Letra T.C.P. - G.E.A. - H, suscripto el 15 de noviembre de 2021 por la Auditora Fiscal C.P. María José FURTADO, en el Punto C), Apartado V, concluyó señalando:

"(…) No dar por cumplidas las recomendaciones nº 4, nº 6, nº 10, nº 12 y nº 13 formuladas al Ministerio de Salud**. Respecto a la recomendación identificada bajo el numeral 6, **corresponde advertir que el Ministerio de Salud

lejos de receptar lo sugerido por este Tribunal de Cuentas, insiste en retribuir dos veces la porción de tiempo que corresponde a la jornada habitual en las guardias activas de 12 y 24 horas, lo cual fue incluido en el Decreto provincial Nº 1038/21 en sus apartados A.XXII *"GUARDIA TÉCNICOS CON ASISTENCIA DIRECTA A PACIENTES",* ***A.XXIII*** *"GUARDIA ACTIVA"* ***y A.XXI*** *"GUARDIA ACTIVA PROFESIONAL UNIVERSITARIO". Por lo expuesto, y a efectos de evitar un probable perjuicio económico,* ***se sugiere dar intervención a la Secretaría Legal de este Tribunal de Cuentas, con el objeto de merituar se formule observación legal a los apartados precitados del mencionado decreto****. Lo anterior es sin perjuicio que, correspondería formular una intimación al Ministerio de Salud a fin de dar cumplimiento a lo recomendado por este Organismo de Control y cesar en esta modalidad de liquidación.*

I. ANTECEDENTES

I.- Aclarado el objeto de la consulta, procede indicar que mediante las presentes actuaciones tramita la auditoría dispuesta por este organismo en el ámbito de Ministerio de Salud, con el objeto de efectuar el control de las liquidaciones de haberes del Escalafón Húmedo del Poder Ejecutivo Provincial, conforme lo dispuesto por Resolución Plenaria Nº 247/2017, y cuyo objeto fuera ampliado por su similar Nº 181/2018.

Conforme la planificación dispuesta en II etapas, se emitió el 26 de agosto de 2019 el Informe Contable Nº 276/2019 - Letra T.C.P. - G.E.A. - Haberes - Guardias Ministerio de Salud, agregado a fs. 2372/2417, referido a las tareas de auditoría de la Primera Etapa, atinentes a las guardias y turnos extras liquidados durante el período comprendido entre el 01 de mayo de 2017 al 30 de

abril de 2018, detallando en su Puntos 2.8 y 2.9 las conclusiones y recomendaciones del caso, respectivamente.

El referido informe contable fue aprobado por el artículo 1° de la Resolución Plenaria N° 243/2019 del 13 de diciembre de 2019 (fs. 2431/2440) y comunicado a la actual Ministra de Salud, Dra. Judith Jésica Rosana DI GIGLIO, a través de la Resolución Plenaria N° 50/2020 del 12 de marzo de 2020 (fs. 2445/2454).

Con posterioridad, y en razón de lo concluido en los Informes Contables N° 270/2020 del 18 de septiembre de 2020 (fs. 2469/2475) y N° 219/2021 del 8 de julio de 2021 (fs. 2527/2536), ambos Letra: TCP-GEAH, las recomendaciones no cumplimentadas fueron reiteradas por las Resoluciones Plenarias N° 27/2021 del 12 de febrero de 2021 (fs. 2477/2478) y N° 216/2021 del 3 de septiembre de 2021, respectivamente.

Ingresados los descargos -Nota N° 35/2021 Letra: Sub. Hab. y E.S. - M.F.P. (fs. 2623/2625) y la nota sin número y letra, firmada por la Ministra de Salud e identificada por este Tribunal bajo el N° 10.102/21 (fs. 2626/2630)-, se elaboró el Informe Contable N° 453/2021 - Letra T.C.P. - G.E.A. - H (fs. 2645/2657) -que motiva la presente intervención-, mediante el cual se analizaron los nuevos descargos presentados a las recomendaciones formuladas en el punto 2.9 del Informe Contable N° 276/2019 Letra: TCP-GEA Haberes.

II.- Relatados los antecedentes con que llega la consulta, debo señalar en primer término que el Informe Contable Nº 276/2019 Letra: TCP-GEA, previo a señalar la recomendación identificada como Nº 6, indicó en su Punto 2.8, las conclusiones que a continuación se detallan y que en mi opinión se vinculan con la consulta en análisis:

"(…) 7. Por otra parte, lo previsto en el Decreto provincial Nº 2366/2014 respecto de la extensión de la jornada laboral, a la que se suman las horas de guardias activas y pasivas, debería ajustarse a lo dispuesto por la normativa nacional y sus excepciones, por los principios constitucionales de jornada limitada y del derecho al descanso, que tiene su base en razones de orden higiénico".

"(…) 8. Vinculado con la jornada laboral, el goce de francos compensatorios conlleva la falta de contraprestación de la jornada habitual que debe cumplir el agente, conforme los antecedentes citados en la Resolución Plenaria Nº 65/07. No obstante fue informado que dichos francos no son regularmente otorgados, sino que su concesión está sujeta a las razones de servicio del sector en donde se desempeñe el trabajador"

Y en orden a las referidas conclusiones formuló en el Punto 2.9 las siguientes Recomendaciones, identificadas como 4. y 5. respectivamente:

"(...) *4. "Efectuar un cálculo de planteles básicos funcionales de personal por área, a través de un plan de mejoramiento progresivo, basado en índices diarios de atención, para determinar en promedio el número de horas*

reales que trabajaría un agente y en función de ello, considerar el régimen laboral correspondiente, de manera de garantizar la cobertura de cada servicio y el debido descanso del trabajador. Ello en concordancia con lo ya recomendado en el Dictamen Nº 9/2005 de la Fiscalía de Estado.

5. Planificar las guardias, dejando sentado en dicha planificación el criterio de selección de los agentes que las realizarán, debiendo considerar al efecto el régimen de descanso entre jornada y jornada de los trabajadores".

Y finalmente, cabe citar la Conclusión identificada como 9., en cuanto expresó:

"(…) 9. *Además, se advirtió que en la práctica, el Ministerio de Salud interpretó de lo dispuesto por la Resolución M.S. Nº 821/2014 que las guardias activas de 12 horas y 24 horas pueden superponerse con la jornada laboral. Aquello resulta contrario a la propia definición de guardia y a lo dispuesto en el Decreto provincial Nº 2366/2014, en tanto que la guardia debe ser realizada más allá de la jornada laboral habitual. De ello resulta un perjuicio económico por cuanto se remunera dos veces la misma contraprestación de servicio durante la jornada habitual, es decir, a raíz del pago de la remuneración habitual y por la liquidación de guardias".*

Es precisamente en el marco de esa Conclusión que se formuló en el Punto 2.9 la Recomendación identificada con numeral 6, y que reitero es la que genera la presente consulta.

Así, el Informe Contable Nº 453/2021 - Letra T.C.P. - G.E.A. - H (fs. 2645/2657), analizó los descargos presentados en relación a cada una de las recomendaciones indicadas en el Punto 2.9 del Informe Contable Nº 276/2019 Letra: TCP-GEA Haberes, indicando al efecto respecto de la identificada como Número 6, y en lo que al caso interesa, lo siguiente:

*"(…) **Recomendación Nº 6**: "Exigir a los agentes, el cumplimiento efectivo de la extensión horaria de cada guardia activa (6, 8, 12 y 24 horas), sin que se admita en lo sucesivo, la superposición horaria de las guardias activas de 12 horas y 24 horas con la jornada laboral, ya que ello no surge de la Resolución M.S. Nº 821/2014, y resulta contrario a lo dispuesto en el Decreto provincial Nº 2366/2014. Además duplica la retribución por la misma contraprestación de servicio, a raíz del pago de la remuneración habitual y por la liquidación de guardias".*

***Análisis en I.C Nº 270/2020:** "Se estaría evaluando la creación e incorporación del módulo hora extra, indicando que el cumplimiento de cada guardia se encuentra bajo responsabilidad del jefe directo de quien la realiza".*

***Análisis en I.C. Nº 219/2021:** "Visto la redacción del texto del Decreto Nº 1038/21, este admite la posibilidad de superponer las guardias activas de 12 hs y 24 hs con la jornada laboral, para los tres grupos de trabajadores que efectúan dichas guardias.*

Así, el primer párrafo del apartado A.XXII ("GUARDIA TÉCNICOS CON ASISTENCIA DIRECTA A PACIENTES"), el cual resulta similar al primer párrafo del apartado A.XXIII ("GUARDIA ACTIVA"), reza "Se entiende por guardia activa a la actividad extraordinaria que por su naturaleza exige la presencia continuada y permanente en el servicio para garantizar la oferta de servicios esenciales,

suplementando la actividad ordinaria del mismo durante el horario en las que se dan concurrentemente *y complementándola fuere de ese horario, dentro de la unidad asistencial. Esta condición no alcanza a las guardias de 6 u 8 horas" (lo resaltado no es del original). Por su parte, el primer párrafo del apartado A.XXI ("GUARDIA ACTIVA PROFESIONAL UNIVERSITARIO") también es de similar redacción, excepto por la última oración que indica: "Esta condición no alcanza a las guardias de 8 horas".*

Por lo expuesto, dado que esta situación duplica la retribución por la misma contraprestación de servicio, a raíz del pago de la remuneración habitual y por la liquidación de guardias, se desprende que la ***recomendación no fue cumplimentada****."*

Nuevo descargo del Ministerio de Salud*: "El texto del Decreto Nº 1038/21 expresa "Se entiende por guardia activa a la actividad extraordinaria que por su naturaleza exige la presencia continuada y permanente en el servicio para garantizar la oferta de servicios esenciales suplementando la actividad ordinaria del mismo durante el horario en que las que se dan concurrentemente y complementándola fuere de ese horario, dentro de la unidad asistencial"*

Lo expuesto es de carácter enunciativo en relación a la superposición, pero esto es así porque la naturaleza de la tarea es diferente, es decir se remunera una tarea distinta de la que se desempeña habitualmente comprendida en lo que se entiende por remuneración ordinaria, de naturaleza fija. En este caso es llamado al desempeño de una función de otra naturaleza, pudiendo incluso ser desempeñada en otra unidad, que tiene prevista una remuneración extraordinaria, prestación que pone en suspenso su tarea habitual, por lo que no existe duplicidad en la retribución".

***Nuevo análisis**: No se comparten los términos del descargo, por cuanto ello implica la superposición de la retribución por el pago de la remuneración habitual y por la liquidación de guardias. Esto sin perjuicio de que la tarea que se desempeñe sea distinta a la habitual o se desarrolle en otra dependencia. Por lo expuesto, se sugiere **no dar por cumplida la recomendación, con el agravante que conforme la respuesta brindada, se ratifica el accionar en cuanto a retribuir dos veces la porción de tiempo que corresponde a la jornada habitual, resultando dicha liquidación improcedente**.*

Asimismo, en el citado descargo obrante a fs. 2626/2630, la Ministra de Salud dando respuesta a otra recomendación formulada por este organismo, identificada con numeral 4.-, aportó elementos referidos al sistema de guardias que se implementó a través del Decreto provincial N.º 1038/2021, señalando al efecto:

(…) "*Si bien se comprende el fin último de la recomendación, no es posible dar cumplimiento acabado.*

Desde la modificación particular del régimen laboral para el llamado Escalafón Húmedo, sumado a la complejización sostenida de dispositivos, situación agravada durante la declaración de la pandemia y su particular dinámica, se ha hecho imposible dar una definición cristalizada al puesto de trabajo y a la carga horaria suficiente para el cumplimiento cabal de los procesos. Asimismo, las competencias del Ministerio de Salud implican el necesario régimen de prestación continua que debe ser garantizado por sistema de guardias, cuya definición operativa no es la extensión de la jornada habitual, sino el desempeño de tareas que son de naturaleza diferente a las determinadas por las horas llamadas de planta del trabajador. (…) (Lo subrayado es propio).

II.- Transcriptas las conclusiones, recomendaciones y descargos atinentes al caso, cabe recordar además, que el Informe Contable Nº 276/2019 Letra: TCP-GEA fue suscripto también por una profesional integrante del Cuerpo de Abogados, Dra. Yésica LOCKER, por lo que las apreciaciones desarrolladas en el análisis, deben considerarse opinión jurídica ya brindada en las actuaciones.

Y considerando ese valor, procede citar algunos párrafos que estimo relevantes para resolver la presente cuestión.

Así, y en oportunidad de dar tratamiento a las Guardias del Escalafón de Salud, en el punto 2.7.) 1.), se precisaron algunos conceptos básicos sobre la materia referidos a horas complementarias, horas extras y "Guardias", siguiendo las pautas indicadas en el Informe Legal Nº 209/2014 – Letra TCP – CA, el cual anticipo, fue emitido para una auditoría de haberes que tramitó en el Escalafón Seco, razón por la cual y en mi opinión, sus conclusiones no resultan aplicables en forma estricta a las presentes actuaciones, o en su caso, resultan aplicables con modulaciones, ello atento las funciones esenciales y permanentes del servicio que corresponde cubrir al Ministerio de Salud.

En efecto allí se dijo:

"1) De las guardias del Escalafón Salud

A fin de comenzar el análisis, corresponde citar las definiciones enunciadas en el Informe Legal Nº 209/2014 Letra: TCP-CA del 7 de octubre de 2017 firmado por la Dra. Griselda LISAK del Cuerpo de Abogados de este Tribunal de Cuentas, emitido en el marco de la auditoría de haberes del escalafón seco. Allí se analizaron de manera pormenorizada diversas cuestiones atinentes a la materia

laboral, aclarando con sustento doctrinario y jurisprudencial las diferencias entre guardia pasiva, guardia activa y horas extras.

Allí se expuso que las horas que exceden de la jornada normal del empleado se denominan ***horas complementarias****, dentro de dicho género, se distinguen las especies:* ***horas extras y guardias (activas y pasivas)****, siendo el elemento que caracteriza estas últimas el tipo de servicio que se pretende cubrir.*

La ***guardia*** *tiene su razón de ser en la naturaleza de los servicios o tipo de actividad que es brindada por los trabajadores, esencial, que requiere cobertura de urgencia y/o emergencia, que precisa la disponibilidad permanente de personas a fin de brindar la respuesta oportuna a la necesidad planteada (ejemplo guardias de servicios médicos, asistenciales -acción social-, fuerzas de seguridad, etc.).*

Por ***guardia activa*** *se entiende el cumplimiento del servicio con presencia física en el lugar de trabajo, ya sea fijo o móvil, por un determinado lapso de tiempo (cantidad de horas) y fuera de la franja horaria habitual. (...)"*

Luego de definir conceptos básicos, en el punto 2.7) apartado 6) refieren a la Jornada laboral, régimen de guardias y régimen de descanso previsto en el entonces vigente Decreto Provincial N.º 2366/2014, señalando:

"6) De la jornada laboral y el régimen de descanso

El capítulo "DEL RÉGIMEN LABORAL" previsto en el Anexo I del Decreto provincial Nº 2366/2014, establece lo siguiente:

"(...) DEL RÉGIMEN LABORAL

El régimen de trabajo en el Escalafón de Salud es de treinta y cinco (35) horas semanales, distribuidas en jornadas de siete (7) horas en turnos diurnos (matutinos y vespertinos) de lunes a viernes, de la categoría diez (10) a la categoría 18 (dieciocho) del agrupamiento P.O.M. y S., y de la categoría diez (10) a la categoría 19 (diecinueve) del agrupamiento P.A. y T.

En cada uno de los agrupamientos hay distintas modalidades de distribución con cantidad de horas que están determinadas por las características del puesto de trabajo y necesidades de los servicios, pudiendo además existir regímenes especiales de cuarenta (40) horas para agentes con categorías iguales o mayores a la 20 P.A. y T. y a aquellos alcanzados por extensión horaria que comprenda al resto de las categorías y agrupamientos; y treinta (30) horas, cuando existan excepciones particulares.

(…) IX - GUARDIAS PROFESIONAL UNIVERSITARIO

(…) "Las guardias podrán ser:

I. GUARDIA ACTIVA PROFESIONAL UNIVERSITARIO

Se entiende por guardia activa la cobertura de atención con personal que permanece en forma continua en el establecimiento más allá de la jornada laboral habitual, a disposición dentro de la unidad asistencial. Cada agente podrá cumplir hasta veinticuatro (24) horas de guardia activa consecutivas como máximo cada vez, las que darán derecho a un período de descanso inmediato de igual duración, cuando sean de veinticuatro (24) horas.

La afectación al servicio podrá ser durante veinticuatro (24) horas, doce (12) horas u ocho (8) horas corridas.(...)

Por otra parte, mediante la Resolución del Ministerio de Salud Nº 821/2014 del 25 de noviembre de 2014, se reglamentó el Decreto provincial Nº 2366/2014, que en lo que respecta al tema bajo análisis:

"(...) V.- Guardias Activas profesionales universitarios y guardias activas no profesionales universitarios: no podrán superponerse con la jornada laboral las guardias activas de 6 u 8 horas. Postguardia de guardia activa de 24 horas: la misma será usufructuada el día inmediato siguiente al día que se efectúa la guardia. En caso que la guardia se realice un día sábado la postguardia será usufructuada el siguiente lunes. (…)".

(…) "Del marco normativo reseñado, surgen cuatro cuestiones a analizar: a) el plazo entre jornada habitual y la guardia; b) la excepción a la extensión de la jornada; c) la contraprestación horaria y d) el sistema en la práctica.

6.a. El plazo entre la jornada habitual y la guardia

En primer lugar, debe tenerse presente que la normativa de aplicación a la jornada laboral es nacional, estipulándose en el artículo 196 de la Ley nacional Nº 20.744 (Ley de Contrato de Trabajo) que: "La extensión de la jornada de trabajo es uniforme para toda la Nación y se regirá por la ley 11.544, con exclusión de toda disposición provincial en contrario, salvo en los aspectos que en el presente título se modifiquen o aclaren" (v. asimismo los fundamentos vertidos en los Informes Legales Nº 209/2014 y Nº 215/2014, ambos Letra: T.C.P. - C.A.).

Entonces, las Leyes nacionales Nº 20.744 y Nº 11.544 deben ser coordinadas para examinar la regulación de la jornada de trabajo (v. ETALA, Carlos A., Contrato de trabajo, Astrea, Buenos Aires, 1999, p. 435).

Así, en primer lugar véase que la Ley nacional Nº 11.544 en su artículo 1º dispone que: "La duración del trabajo no podrá exceder de ocho horas diarias o cuarenta y ocho horas semanales para toda persona ocupada por cuenta ajena en explotaciones públicas o privadas, aunque no persigan fines de lucro. (…) La limitación establecida por esta ley es máxima y no impide una duración del trabajo menor de 8 horas diarias o 48 semanales para las explotaciones señaladas".

A su vez, el artículo 197 de la Ley nacional Nº 20.744 indica que: "(...) Entre el cese de una jornada y el comienzo de la otra deberá mediar una pausa no inferior a doce horas".

De esta manera, la pausa entre una jornada laboral y otra no debiera ser menor a doce (12) horas, independientemente de la diagramación horaria ya que el artículo no formula distinción alguna.(...)

Por ello concluyen señalando que: "(…) ***Por ende, en principio, debiera disuadirse al Estado de recurrir a esta metodología de jornada habitual seguida de una guardia activa (especialmente en los casos de 24 horas), ya que sería contrario a los principios constitucionales de jornada limitada y del derecho al descanso, que tiene su base en razones de orden higiénico".*** (Lo resaltado me pertenece)

Asimismo, luego refieren a las excepciones a la extensión de la Jornada, expresando:

6.b. La excepción a la extensión de la jornada.

Con fundamento en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional, las Leyes nacionales Nº 20.744 y Nº 11.544 prevén como regla general la jornada de ocho (8) horas diarias, la que admite excepciones. En efecto, la Ley nacional Nº 11.544 indica en los artículos 3º y 4º lo siguiente (...)

Al respecto, se ha explicado que "(...) El límite legal para la jornada de trabajo rige siempre que la situación no esté comprendida en una excepción permanente general (legal) o especial (reglamentaria), caso en el que puede ser sobrepasado sin consecuencias (...)", aclarándose al pie que "Esta afirmación, en realidad, debe entenderse limitada a la excepción prevista en el art. 3º, inc. a) de la ley 11.544 (…) y a la contemplada en el art. 4º, inc. a) (...)"; y que "(...) En cambio, cuando se trata de una excepción temporaria, el trabajo prestado por encima de los topes legales debe ser retribuido con ciertos recargos por el disfavor con que el legislador contempla el trabajo en exceso de aquellos límites (recuérdense las razones de orden higiénico que fundamentan la institución de la jornada), a pesar de que se lo tolere (...)", advirtiéndose como excepciones los casos de los artículos 3º, inciso c) y artículo 4º, inciso b), de la Ley nacional Nº 11.544 y el artículo 14 del Decreto nacional Nº 16.115/1933 (ACKERMAN, Mario E. -Director- y TOSCA, Diego M. -Coordinador-, Tratado de Derecho del Trabajo... op. cit., p. 655).

Lo anterior se ve reforzado por el Decreto nacional sin número del 4 de agosto de 1937, reglamentario de las Leyes nacionales N° 11.544, N° 11.317, N° 4661 y N° 11.640 sobre Trabajo del Personal de Establecimientos Asistenciales (vigente conforme surge de la página web del Sistema Argentino de Información Jurídica), de aplicación en hospitales, clínicas, sanatorios, manicomios, casas de salud, asilos y similares (...)

En la misma línea se encuentra la Ley nacional N° 20.744, cuyo artículo 197 indica que: "ARTICULO 197.-Se entiende por jornada de trabajo todo el tiempo durante el cual el trabajador esté a disposición del empleador en tanto pueda disponer de su actividad en beneficio propio. Integrarán la jornada de trabajo los períodos de inactividad a que obliguen la prestación contratada, con exclusión de los que se produzcan por decisión unilateral del trabajador. La distribución de las horas de trabajo será facultad privativa del empleador y la diagramación de los horarios, sea por el sistema de turnos fijos o bajo el sistema rotativo del trabajo por equipos no estará sujeta a la previa autorización administrativa, pero aquél deberá hacerlos conocer mediante anuncios colocados en lugares visibles del establecimiento para conocimiento público de los trabajadores (...)".

Conforme lo expuesto, señalan como consideración final:

"(...) *En síntesis, sólo se podría trabajar por encima de los límites legales, en principio, frente a excepciones legales o reglamentarias, estableciéndose que en el caso de excepciones temporarias que aquellos deben surgir de los reglamentos especiales que se dicten para cada actividad específica, conforme lo permite el artículo 4° de la Ley nacional N° 11.544.*

Empero, ***el número de horas suplementarias autorizadas no podrían ser superior a tres (3) horas por día, treinta (30) horas mensuales y doscientas (200) horas anuales,*** *sin perjuicio de la aplicación de las previsiones legales relativas a jornada y descanso, tal como lo dispone el artículo 13 del Decreto nacional Nº 16.115/1933, reglamentario de dicha Ley nacional Nº 11.544.*

A razón de lo expuesto, el sistema de las guardias activas y pasivas, previstas en el Decreto provincial Nº 2366/2014, parecería no encontrarse amparado en la normativa nacional o su excepciones, respecto de la duración de la jornada laboral como regla general y los casos en los que aquella podría ser superada." (Lo resaltado me pertenece)

II.- ANÁLISIS:

Básicamente las consideraciones jurídicas precedentemente transcriptas sustentaron la interpretación relativa a que la Guardia por definición deba ser realizada más allá de la Jornada Laboral, concepto que en principio comparto, no obstante en esta instancia de análisis, y en razón de la consulta formulada respecto de analizar si corresponde observar el Decreto provincial Nº 1038/2021 -norma que sustituye al Decreto provincial Nº 2366/2014 y en parte pretende dar respuesta a las recomendaciones de este organismo-, debo indicar que en materia de guardias médicas o de personal de salud, para su conceptualización y adecuada interpretación de su régimen, deben atenderse otros aspectos, más vinculados con su naturaleza de servicio público esencial que con la extensión o no después de la jornada laboral.

Ello no implica restar valor a la recomendación oportunamente señalada en el Punto 6. del Informe Contable Nº 276/2019 - Letra T.C.P. - G.E.A. - Haberes - Guardias Ministerio de Salud, agregado a fs. 2372/2417, toda vez que le asiste razón a la Auditora Fiscal en cuanto recomienda no superponer guardia con jornada laboral.

Ahora bien, de los términos jurídicos resultantes del Informe Legal Nº 209/2014 – Letra T.C.P. - C.A., -el cual por su parte sustentó el Informe Contable Nº 276/2019- cabe señalar, compartiendo lo allí indicado, que la **"Guardia"** como concepto sustantivo tiene su razón de ser en la *"naturaleza"* de los servicios o tipo de actividad que es brindada por los trabajadores afectados a la misma, indicándose en tal sentido que (…) *"La **guardia** tiene su razón de ser en la naturaleza de los servicios o tipo de actividad que es brindada por los trabajadores, esencial, que requiere cobertura de urgencia y/o emergencia, que precisa la disponibilidad permanente de personas a fin de brindar la respuesta oportuna a la necesidad planteada (ejemplo guardias de servicios médicos, asistenciales -acción social-, fuerzas de seguridad, etc.).*

Por otra parte, y atento que se entendió por **"Guardia activa"** *"el cumplimiento del servicio con presencia física en el lugar de trabajo, ya sea fijo o móvil, por un determinado lapso de tiempo (cantidad de horas) y fuera de la franja horaria habitual"*, estimo que ese concepto desarrollado en el Informe Legal, el cual fue precisado en términos generales, sin ciertas especificidades propias del sistema de salud, sumado a la expresión "fuera de la franja horaria habitual" que utilizaba en su redacción el entonces vigente Decreto provincial Nº 2366/2014 habilitando esa interpretación y la recomendación que luego se formuló, puede haber generado confusión en cuanto a la interpretación y en su

caso, a la implementación que requiere el sistema de guardias médicas, resultando necesario distinguir el concepto sustantivo o cualitativo de las mismas de la extensión de ellas en su aspecto cuantitativo y en cuanto exceden de ocho (8) horas.

En tal orden de ideas, estimo que las nociones conceptuales deben abordarse o complementarse, considerando además las conclusiones del Informe Legal Nº 215/2014 -Letra T.C.P. - C.A., -citado también en el Informe Contable-, en el cual se analizaron las guardias y aquellas situaciones en las que el agente trabaja por encima de su jornada laboral, indicando:

(…) "Ahora bien, cuando en determinado ámbito laboral se precisan realizar guardias, se entiende que las mismas están justificadas por el tipo de servicio que se presta, pudiendo ocurrir que efectivamente el empleado trabaje más allá del límite de doce (12) horas diarias, por ejemplo guardias activas en servicios de defensa civil, debiendo tenerse en cuenta al respecto el descanso posterior que le corresponda al trabajador.

Los principios de jornada laboral y descanso semanal cuentan con excepciones previstas por el mismo régimen, así por ejemplo los artículos 3 y 4 de la Ley 11.544 en lo que respecta a la jornada laboral, prevé exccepciones al límite de la jornada en atención a la calidad del empleado, tipo de servicio, trabajos en equipo, accidentes, fuerza mayor, trabajo urgente a realizar en máquinas, herramientas o instalaciones; en tanto que "las disposiciones que rigen en materia de descanso semanal admiten la posibilidad de que se establezcan excepciones por la via legal o reglamentaria, referidas a ciertas actividades o tipo de explotación (art. 204, LCT), lo cual se debe relacionar con

aquellas situaciones en las cuales la actividad no puede ser interrumpida (servicios públicos o privados de carácter esencial) o en las que se deben desplegar preferentemente en los fines de semana (espectáculos públicos, restaurantes, etc).

Ahora bien, estas "excepciones "-por las motivaciones que a continuación se exponen- no importan supuestos en los que los trabajadores no han de gozar del descanso semanal sino que éste (el descanso semanal) se llevará a cabo en los días distintos a los que la ley previó para ello; en otras palabras, tendrá lugar en días distintos del sábado después de las 13 y/o del domingo".

*(…) Entonces, sea día hábil o inhábil, los empleados no deberían trabajar mas de 12 horas diarias (**salvo el caso excepcional de jornada normal mas guardia),** correspondiendo el otorgamiento de franco compensatorio en caso de laborar los días sábado luego de las trece (13) horas y domingos, **o cuando la guardia activa correspondiera al tiempo de una jornada (6 o mas horas).***

(…) En relación a los francos compensatorios, también se adelantó -en el presente- que trabajándose los días sábados luego de las 13 y los domingos -días inhábiles para la Administración, en términos generales- corresponde otorgar un franco compensatorio.

Además de ello, en caso de realizar guardias activas un día hábil luego del horario habitual, el personal también debería gozar de un franco compensatorio por esa guardia (jornada de 6 o más horas) realizada, en el

entendimiento que dicho trabajador fue privado de horas de descanso, esparcimiento, atención de cuestiones domésticas, etc. (...)

Por todo ello el Informe Legal Nº 215/2014 – Letra T.C.P. – C.A. concluyó señalando:

"(…) *Por todo lo expuesto entiendo que son aplicables a la Administración Pública Provincial las normas nacionales en materia de jornada de trabajo y descanso; el límite de la jornada diaria de un agente que realice su jornada más horas extras y módulos de extensión horaria serían en principio doce (12) horas.* ***Dicho límite no resulta aplicable a los sectores que tengan previstas guardias. (...)***

De acuerdo al artículo 197 de la L.C.T. el descanso que debe mediar entre jornada y jornada es de doce (12) horas; debiendo respetarse la normativa en relación a los descansos compensatorios que corresponde otorgar en caso de trabajar los días de descanso semanal o guardia activa (correspondiente a similar carga horaria que una jornada normal del trabajador), no siendo compensable en dinero dicho derecho".

Aclaradas las nociones complementarias que estimo también aplicables, y como pauta interpretativa de lo que debe considerarse Guardia en el ámbito de la salud, cabe citar lo dispuesto por el artículo 35 de la entonces vigente Ley territorial Nº 445, de Carrera Sanitaria -norma derogada por Ley provincial Nº 460-, en cuanto establecía:

"(…) *ARTICULO 35.- Se entiende por guardia activa la cobertura de atención con personal que permanece en forma continua en el establecimiento por más de ocho (8) horas. Cada agente cumplirá veinticuatro (24) horas de guardia activa semanal como máximo las que darán derecho a un período a un descanso inmediato de igual duración.*

Dicha guardia generará una excepción al régimen horario establecido en el Artículo 30, que no podrá superar las cincuenta y seis (56) horas semanales de labor, salvo lo contemplado en el Artículo 39".

De todo ello se desprende que la guardia activa, si bien desde un punto de vista objetivo refiere a la naturaleza de la actividad que debe atenderse, en este caso, cobertura de servicios esenciales de salud de urgencia o emergencia, desde el punto de vista subjetivo, supone la atención continua a través de personal que permanece en forma continua en el establecimiento por más de ocho (8) horas y que puede extenderse hasta completar veinticuatro (24) horas , lo cual necesariamente y en una interpretación razonable, debe incluir la jornada laboral del agente.

Lo que distingue en efecto las guardias activas de las pasivas, es la presencia ininterrumpida en el servicio por determinado tiempo.

En orden a ello, la Jurisprudencia nos señala:

(…) *"Es difícil encontrar en la doctrina y la jurisprudencia un concepto preciso de la guardia médica. No lo es tanto discernir que se trata de un servicio público, que el Estado debe a la comunidad y que integra aquel débito*

mayor o más genérico de protección integral de la salud pública. Incorporado desde 1994 a la Constitución Nacional, en especial desde el reconocimiento de jerarquía de ese nivel a los tratados internacionales -tal el de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 75 inc. 22), la Carta Provincial lo viene admitiendo desde la antigua de 1957 -arts. 52 y 53- reiterado en la Constitución renovada de 1994 -arts. 72 y 73. Como diría Bidart Campos, de este modo se protege la salud no individual y subjetiva, sino la que reviste calidad de bien colectivo socialmente comprometido en su pluri-individualidad. El mentado artículo 72 de la Constitución ha previsto, que ese derecho se garantiza efectivamente a través de los efectores públicos (inc. 2), que no son sino -en la organización- los Hospitales, Centros Periféricos, Consultorios, de distintos niveles de complejidad. La atención durante las 24 horas del día, asegura ese servicio; la forma de satisfacerlo, en particular fuera de las jornadas habituales de labor, o dentro de ellas en las situaciones urgentes, es la guardia médica". (Urbano, Fernando Francisco c/ Sistema Provincial de Salud s/ Demanda Contencioso Administrativa-Indemnización por Daños y Perjuicios- SENTENCIA del 3 de Diciembre de 2002 - SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTICIA. RAWSON, CHUBUT Sala CIVIL -Id SAIJ: FA02150340).

De aferrarnos a la interpretación que la guardia activa de 24 horas debe cumplirse después de la jornada laboral de 8 horas, lo cual implica tener sometido a una persona a 32 horas de trabajo, ello para no superponer jornada y guardia y en consecuencia no retribuir dos veces la porción de tiempo que corresponde a cada una, no parece en principio razonable, ni ajustado a los requisitos sustanciales previstos en la legislación de fondo de jornada limitada,

extensiones razonables y régimen de descansos, ya señalados en los informes transcriptos.

Además, si no se considera la jornada laboral incluida dentro de las 24 horas en que estuvo afectado al servicio de guardia, estimo que pueden generarse situaciones en las que no se garantice mínimamente el régimen laboral de un profesional de la salud (categoría 20 a 24), con Dedicación Exclusiva Sanitaria, el cual conforme lo dispuesto por el Anexo I del Decreto provincial Nº 1038/2021 es de "*cuarenta (40) horas semanales de labor, distribuidas según las necesidades del servicio, más la concurrencia fuera de ese horario o cuantas veces resultare necesario por razones de servicio, sin perjuicio del franco semanal y licencias reglamentarias*".

Téngase presente que este Tribunal, por Resolución del Tribunal de Cuentas Nº 65/07, aprobó los Informes Legales Nº 407/07 y su similar Nº 429/07, indicándose en los mismos, y en relación al entonces vigente Decreto provincial Nº 2677/06 que:

"*cabe concluir que el uso de francos compensatorios por Ia realización de guardias no debe afectar la prestación de servicios durante las cuarenta (40) horas semanales que indica el Punto I del Anexo I del Decreto Provincial Nº 2677/06*".

(…) "*a la luz de lo dispuesto por el Decreto Provincial Nº 2677/06 en su Anexo I, Pto I. a) que establece que el régimen de trabajo exige al agente cumplir 40 horas semanales de labor, de los informes evacuados por el*

Ministerio de Salud y las conclusiones arribadas por el Sr. Auditor Fiscal, dicho principio normativo se ve vulnerado en la práctica toda vez que resulta probado que la cantidad de guardias semanales realizadas por distintos agentes, les ha impedido cumplir con la carga horaria que impone la dedicación exclusiva (...).

Asimismo, y en lo que respecto al personal del sistema sanitario, la guardia integra el débito laboral, y en tal sentido la jurisprudencia ya citada, nos ilustra al respecto indicando:

"(…) *"Para el personal de la Carrera Sanitaria, a más de los deberes explícitos propios de la misma, éste íntimamente relacionado con su oficio, técnica, profesión o servicio: el cubrimiento de la atención de emergencias de salud, durante las 24 hs. del día, se le exige en beneficio del interés comunitario que subyace en su contrato o relación de empleo. Ínsito además, en los deberes generales del personal dependiente del Estado, de dedicación y obediencia. (…).*

Resulta ilustrativo para interpretar el alcance de una guardia, el fallo de la Cámara de Apelaciones del Trabajo de San Juan en sentencia recaída el 16 de mayo de 2002 en autos Peñaloza, Juan Carlos c/ A.D.O.S. s/ Apelación de Sentencia", en la cual se dijo:

(…) *"El Art. 197 de la L.C.T. se refiere a la "jornada" de trabajo (que conforme Ley 11.944 es de 8 horas diarias y 48 semanales) y no el trabajo que la "excede" o suplementario, como son las horas extras, que solo corresponde abonar contra efectiva prueba de su realización. El servicio de guardia por 24 horas además de la jornada normal referida; no importa ni más ni menos que una "extensión" eventual de aquella, para supuestos de fuerza mayor (como la*

realización de análisis de emergencia), que no genera derecho a remuneración, salvo prueba de la prestación de servicios (art. 203, L.C.T.). (Id SAIJ: FA02280098 e Id SAIJ: SU50005970)

A la luz de todas las consideraciones legales, doctrinarias y jurisprudenciales citadas, y previo a continuar con las normas dictadas en el ámbito provincial, cabe concluir, que una correcta interpretación que armonice los derechos sustanciales del agente en cuanto a jornada y descanso, y la necesidad del estado de mantener la prestación de salud en forma ininterrumpida, nos indica que en los casos de Guardias activas, cumplidas luego de las 8 horas correspondientes a la jornada habitual, esa referida jornada debe estar incluida en la franja horaria que corresponde a "Guardia activa de 24 horas".

Ahora bien, y continuando con las normas de carrera sanitaria dictadas en la Provincia, debo indicar, que luego de la derogación de la Ley territorial Nº 445, de Carrera Sanitaria a través de la Ley provincial Nº 460, se dictaron una sucesión de decretos provinciales para restablecer el Régimen de Dedicación Exclusiva y regular el sistema de Guardias Activas y Pasivas, y demás adicionales correspondientes al Personal perteneciente al Escalafón Salud (Húmedos).

En primer término, se emitió el Decreto Provincial Nº 2677/2006, el que luego fue sustituido por el Decreto provincial Nº 2366/2014, y finalmente por el actual vigente Nº 1038/2021.

En tal orden de ideas, y a los fines de precisar el concepto de guardia en cada uno de ellos, cabe recordar que el artículo 35 de la Ley

Territorial Nº 445 establecía: "(…) *ARTICULO 35.- Se entiende por guardia activa la cobertura de atención con personal que permanece en forma continua en el establecimiento por más de ocho (8) horas. Cada agente cumplirá veinticuatro (24) horas de guardia activa semanal como máximo las que darán derecho a un período a un descanso inmediato de igual duración.(...)*

Por su parte, el Decreto Provincial Nº 2677/2014, en su Anexo I, establecía que la "Guardia Activa Profesional Universitario" era el sistema que consiste en … "*encontrarse afectado al servicio durante veinticuatro (24) horas, doce (12) horas u ocho (8) horas corridas, según las modalidades del siguiente detalle:*

I) Consiste en encontrarse a disposición del servicio dentro de la unidad asistencial en todas las especialidades que así lo requieran (...)

Por su parte, y en lo que a guardia activa corresponde, el Decreto provincial Nº 2366/2014, establecía:

I. GUARDIA ACTIVA PROFESIONAL UNIVERSITARIO

Se entiende por guardia activa la cobertura de atención con personal que permanece en forma continua en el establecimiento más allá de la jornada laboral habitual, a disposición dentro de la unidad asistencial. Cada agente podrá cumplir hasta veinticuatro (24) horas de guardia activa consecutivas como máximo cada vez, las que darán derecho a un período de descanso inmediato de igual duración, cuando sean de veinticuatro (24) horas.

La afectación al servicio podrá ser durante veinticuatro (24) horas, doce (12) horas u ocho (8) horas corridas.(...)

Y finalmente el Decreto provincial Nº 1038/21 -norma vigente-, determina que:

XXI – A GUARDIA ACTIVA PROFESIONAL UNIVERSITARIO: "Se entiende por guardia activa a la actividad extraordinaria que por su naturaleza exige la presencia continuada y permanente en el servicio para garantizar la oferta de servicios esenciales de carácter emergente, ***suplementando la actividad ordinaria del mismo durante el horario en las que se dan concurrentemente y complementándola fuere de ese horario, dentro de la unidad asistencial.*** *Esta condición no alcanza a las guardias de 8 horas".*

Cada agente podrá cumplir hasta veinticuatro (24) horas de guardia activa consecutivas como máximo cada vez, las que darán derecho a un periodo de descanso inmediato de igual duración.(...)

(…) "La afectación al servicio podrá ser durante veinticuatro (24) horas, doce (12) horas u ocho (8) horas corridas, ésta última sólo en días no laborables (…)

Analizados cada uno de los textos, y no obstante la literalidad que pueden presentar, se advierte de todos ellos que, quien se encuentra de Guardia activa de 24 horas, su jornada está incluida. En otras palabras, quien se encuentra en situación de Guardia activa es aquel que permanece mas de 8 horas en servicio, sean sus actividades ordinarias o extraordinarias, y en este caso, y como límite máximo hasta completar 24 horas.

Téngase presente que el Ministerio de Salud centró su último descargo (fs. 2626/2630) en la naturaleza de las tareas que se cumplen en una guardia activa, y eliminó de su redacción la referencia a que se "cumplen más allá de la Jornada Laboral", ello atento que indicó:

(…) *"El texto del Decreto Nº 1038/21 expresa "Se entiende por guardia activa a la actividad extraordinaria que por su naturaleza exige la presencia continuada y permanente en el servicio para garantizar la oferta de servicios esenciales suplementando la actividad ordinaria del mismo durante el horario en que las que se dan concurrentemente y complementándola fuere de ese horario, dentro de la unidad asistencial"*

Lo expuesto es de carácter enunciativo en relación a la superposición, pero esto es así porque la naturaleza de la tarea es diferente, es decir se remunera una tarea distinta de la que se desempeña habitualmente comprendida en lo que se entiende por remuneración ordinaria, de naturaleza fija. En este caso es llamado al desempeño de una función de otra naturaleza, pudiendo incluso ser desempeñada en otra unidad, que tiene prevista una remuneración extraordinaria, prestación que pone en suspenso su tarea habitual, por lo que no existe duplicidad en la retribución".

De igual modo, debo indicar que en ese descargo, y dando respuesta a otra de las recomendaciones formuladas (Nº 4), se aportó elementos referidos al sistema de guardias que se implementó a través del Decreto provincial Nº 1038/2021, señalando al efecto:

(…) *"Si bien se comprende el fin último de la recomendación, no es posible dar cumplimiento acabado.*

Desde la modificación particular del régimen laboral para el llamado Escalafón Húmedo, sumado a la complejización sostenida de dispositivos, situación agravada durante la declaración de la pandemia y su particular dinámica, se ha hecho imposible dar una definición cristalizada al puesto de trabajo y a la carga horaria suficiente para el cumplimiento cabal de los procesos. Asimismo, las competencias del Ministerio de Salud implican el necesario régimen de prestación continua que debe ser garantizado por sistema de guardias, ***cuya definición operativa no es la extensión de la jornada habitual, sino el desempeño de tareas que son de naturaleza diferente a las determinadas por las horas llamadas de planta del trabajador.*** *(…)* (Lo subrayado es propio).

Procede recordar en efecto, que el cambio que se propone en este decreto -N° 1038/2021-, se da en respuesta a las recomendaciones efectuadas por este Tribunal, no obstante la Auditora interviniente, indica que la redacción acordada implica nuevamente superponer jornada con guardia, particularmente en los casos de guardias de 24 horas, ello en tanto indicó: "***el Ministerio de Salud lejos de receptar lo sugerido por este Tribunal de Cuentas, insiste en retribuir dos veces la porción de tiempo que corresponde a la jornada habitual en las guardias activas de 12 y 24 horas, lo cual fue incluido en el Decreto provincial Nº 1038/21 en sus apartados A.XXII*** *"GUARDIA TÉCNICOS CON ASISTENCIA DIRECTA A PACIENTES",* ***A.XXIII*** *"GUARDIA ACTIVA"* ***y A.XXI*** *"GUARDIA ACTIVA PROFESIONAL UNIVERSITARIO".*

Y por ello, consideró en su último Informe Nº 453/2021 – Letra TCP - GEA -H, |que con el nuevo texto del Decreto Provincial Nº 1038/2021, en el caso de Guardias de 24 horas *"duplican la retribución por la misma contraprestación de servicio, a raíz del pago de la remuneración habitual y por la liquidación de guardias, y* por ello sostiene que *la* ***recomendación no fue cumplimentada****."*

En efecto, había indicado oportunamente que:"(…) *se advirtió en esta auditoría que, en la práctica, a raíz de lo dispuesto por la Resolución dictada por el Ministerio de Salud bajo Nº 821/2014, se interpretó que en el caso de las guardias de doce (12) y veinticuatro (24) horas, podrían superponerse con la jornada laboral. Sin embargo, aquello acarrea una contradicción con lo dispuesto en el Decreto provincial Nº 2366/2014, que determina que las guardias activas implican la cobertura de atención con personal que permanece en forma continua en el establecimiento "(...) más allá de la jornada laboral habitual (...)".*

Ahora bien, analizado el nuevo decreto -Nº1038/2021-, en lo que al caso interesa y conforme texto ya transcripto, se advierte en primer término, que el mismo elimina del concepto de Guardia Activa, la referencia a que se cumplen *"más allá de la jornada laboral"*, centrándose en la naturaleza de las tareas extraordinarias que se cumplen, estimo ello con la intención de evitar que se interprete que en guardias que se cumplan luego de la jornada habitual de ocho (8) horas, no esté comprendida la jornada laboral cumplida.

Así, determina pautas temporales claras al respecto, ya que señala que *"Se entiende por guardia activa a la actividad extraordinaria que por su*

naturaleza exige la presencia continuada y permanente en el servicio para garantizar la oferta de servicios esenciales de carácter emergente, suplementando la actividad ordinaria del mismo durante el horario en las que se dan concurrentemente y complementándola fuere de ese horario, dentro de la unidad asistencial. ***Esta condición no alcanza a las guardias de 8 horas"****.*

Cada agente podrá cumplir hasta veinticuatro (24) horas de guardia activa consecutivas como máximo cada vez, las que darán derecho a un periodo de descanso inmediato de igual duración.(...)

(…) "La afectación al servicio podrá ser durante veinticuatro (24) horas, doce (12) horas u ocho (8) horas corridas, ésta última sólo en días no laborables (…)"

Comparto en ese orden de ideas el análisis que propone el Ministerio de Salud, poniendo énfasis en la naturaleza de las tareas extraordinarias que se cumplen en una guardia activa, las cuales, conforme surge de la redacción propuesta podrían superponerse con tareas ordinarias, pero ello no implica, desde el punto de vista de las liquidaciones que se derivan en tales casos, que no se deba distinguir las horas de jornada de las horas complementarias trabajadas.

Aclarado todo ello, y sin perjuicio de la redacción del concepto de Guardia Activa que establece el Decreto Nº 1038/2021 que podría mejorarse para evitar errores en su aplicación, debo indicar, en razón de todas las consideraciones legales, doctrinarias y jurisprudenciales ut supra indicadas y del

análisis efectuado precedentemente, que en mi opinión, una correcta interpretación de las guardias activas de 24 horas, que armonice el régimen laboral y de jornada mínima de un profesional de salud con Dedicación Exclusiva Sanitaria, como también los principios que exigen respetar los descansos compensatorios correspondientes y en su caso, la obligación que asume el Estado de mantener ininterrumpido el servicio público de salud, deben ser entendidas en los casos en que se cumplen luego de la jornada habitual, como "aquellas en las que el personal permanece más de 8 horas afectado al servicio y hasta completar un máximo de 24 horas", y se integran en tal caso, de 8 horas de jornada habitual y de 16 horas complementarias de Guardia, sin que se dé, en ese entendimiento, y en su caso, con la nueva redacción acordada en el Decreto provincial Nº 1038/2021, la superposición indicada en el Informe Contable Nº 453/2021 - Letra T.C.P. - G.E.A. - H. (fs. 2645/2657), y en tal caso, el doble pago por el tiempo en que se daría la superposición, criterio que se sugiere que se incorpore expresamente en el decreto reglamentario, a fines de no generar interpretaciones diversas, y sin perjuicio del concepto de guardia que en lo sustancial se defina al efecto.

Ello, atento que lo que se retribuye con el concepto "Guardia activa de 24 horas" es la afectación al servicio por 24 horas, y esa franja horaria en tal caso, estará integrada por ocho (8) horas correspondientes a la jornada laboral y que se retribuyen con su remuneración habitual y las (16) horas restantes de labor, en carácter de horas complementarias.

Vale recordar que el Informe legal Nº 209/14 – T.C.P. - C.A., señaló que "*las horas que exceden la jornada normal del empleado podemos*

catalogarlas como horas complementarias, dentro de dicho género, se distinguen las especies: horas extras y Guardias (activas y pasivas), siendo el elemento que caracteriza estas últimas el tipo de servicio que se pretende cubrir (...)"

Ahora bien, y por todo lo anterior, debo indicar además, en atención a la consulta de la Auditora, que el módulo con el que se pague el concepto "Guardia de 24 horas", independientemente de como se lo denomine, debe reflejar en unidades la cantidad de horas respectivas que comprenda (16 horas), y en su caso tener incorporados los recargos al 50% o 100% por día hábil e inhábil y demás normas de liquidación que correspondan, cuestiones que exceden la presente consulta y cuya escala de valoración se corresponde con decisión discrecional del Poder Ejecutivo, ello por tratarse de horas complementarias trabajados fuera de la jornada, y obviamente, sin perjuicio de nombre que reciba el concepto.

La Corte nacional nos enseña al respecto que: "*Las instituciones jurídicas no dependen del nomen iuris que se le ´de o asigne por los otorgantes del acto o legislador sino de su verdadera esencia jurídica económica y entonces, cuando medie ausencia de correlación entre nombre y realidad deberá desestimarse el primero y privilegiarse la segunda, o lo que es equivalente, los caracteres que la ciencia del derecho exige para que se configuren los distintos hechos y actos jurídicos*". (Corte Suprema de Justicia de la Nación – Infojus: SUA0031936).

III.- CONCLUSIÓN.

Por todo lo expuesto, y en relación a la consulta solicitada en relación al Informe Contable Nº 453/2021 - Letra T.C.P. - G.E.A. - H, en el Punto C), Apartado V, estimo no corresponde efectuar observación legal al Decreto provincial Nº 1038/2021 en sus apartados A.XXII "GUARDIA TÉCNICOS CON ASISTENCIA DIRECTA A PACIENTES", A.XXIII "GUARDIA ACTIVA" y A.XXI "GUARDIA ACTIVA PROFESIONAL UNIVERSITARIO".

Ello, habida cuenta que en razón de todas las consideraciones legales, doctrinarias y jurisprudenciales ut supra indicadas y del análisis efectuado precedentemente, una correcta interpretación de las guardias activas de 24 horas, que armonice el régimen laboral y de jornada mínima de un profesional de salud con Dedicación Exclusiva Sanitaria, como también los principios que exigen respetar los descansos compensatorios correspondientes y en su caso, la obligación que asume el Estado de mantener ininterrumpido el servicio público de salud, deben ser entendidas en los casos en que se cumplen luego de la jornada habitual, como "aquellas en las que el personal permanece más de 8 horas afectado al servicio y hasta completar un máximo de 24 horas", y se integran en tal caso, de 8 horas de jornada habitual y de 16 horas complementarias de Guardia, sin que se dé, en ese entendimiento, y en su caso, con la nueva redacción acordada en el Decreto provincial Nº 1038/2021, la superposición indicada en el Informe Contable Nº 453/2021 - Letra T.C.P. - G.E.A. - H. (fs. 2645/2657), y en consecuencia, tampoco el doble pago, criterio que se sugiere que se incorpore expresamente en el decreto reglamentario, a fines de no generar

interpretaciones diversas, y sin perjuicio del concepto de guardia que en lo sustancial se defina.

No obstante lo anterior, estimo necesario poner en conocimiento del Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Salud, que el módulo con el que se pague el concepto "Guardia de 24 horas", independientemente de como se denomine, debe reflejar en unidades la cantidad de horas complementarias que lo integren, y en su caso con los recargos al 50% o 100% por día hábil e inhábil y demás normas de liquidación que correspondan, cuestiones que exceden la presente consulta, y se corresponden con una decisión discrecional del Poder Ejecutivo, ello por tratarse de horas complementarias trabajadas fuera de la jornada.

Sin otras consideraciones, remito para continuidad de trámite, correspondiendo, de compartir los términos del presente, su elevación al Cuerpo Plenario para su análisis junto al Informe Contable Nº 453/2021 - Letra T.C.P. - G.E.A. - H. (fs. 2645/2657).

Dra. María Laura Rivero
ABOGADA
Mat. Prov. Nº 391
Tribunal de Cuentas de la Provincia