Provincia de Tierra del Fuego, Antartida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina

RESOLUCIÓN REGISTRADA
BAJO EL Nº 243

TRIBUNAL DE CUENTAS DE TIERRA DEL FUEGO
ANTARTIDA
E ISLAS DEL ATLANTICO SUR

"2019 – AÑO DEL CENTENARIO DEL NACIMIENTO DE EVA DUARTE DE PERÓN"

USHUAIA, 13 DIC 2019

VISTO: el Expediente Letra: T.C.P.-S.C. Nº 217/2017 del registro de este Tribunal de Cuentas, caratulado: *"S/ AUDITORÍA DE HABERES – ESCALAFÓN HÚMEDO"* y;

CONSIDERANDO:

Que a través de las Resoluciones Plenarias N° 243/2013 y N° 340/2013, se creó en el ámbito de este Órgano de Contralor el Grupo Especial de Control de Haberes, estableciendo las etapas y pautas procedimentales de aplicación al área.

Que mediante Nota interna N° 2004/2017, Letra: T.C.P.-S.C., el Auditor Fiscal a cargo de la Secretaría Contable, C.P. Rafael A. CHORÉN, informó a la Auditora Fiscal, C.P. Valeria ROLÓN, que a partir de su notificación se encontraba a cargo de dicha delegación, indicándole que debía efectuar la Planificación de la Auditoría de Haberes-Escalafón Húmedo, en un plazo de diez (10) días hábiles.

Que mediante Resolución Plenaria N° 274/2017 se resolvió: "(...) ***ARTÍCULO 1°.-*** *Aprobar la programación de la Auditoría de Haberes-Escalafón Húmedo, a realizarse en el ámbito del Ministerio de Salud, cuyo objeto consiste en analizar las liquidaciones de haberes del escalafón aplicable al personal de dicha cartera ministerial, conforme la Planificación delineada mediante Informe Contable N° 387/2017, Letra: T.C.P. - Deleg. Audit. Haberes, que forma parte integrante del presente como Anexo I y de conformidad a las pautas procedimentales previstas en el Anexo I del Acuerdo Plenario N° 299 - 'Manual de Organización para la realización de Auditorías Externas*

Integrales-, la Resolución Plenaria N° 243/2005 -'Normas de Auditoría Externa para el Sector Público Provincial, Normas de Auditoría sobre el Control de los Ingresos Públicos, Normas de Auditoría Informática, Normas de Auditoría Jurídica y Normas de Administración de la Auditoría Jurídica y Normas de Auditoría de Obras la Resolución Plenaria N° 266/2017 -Evaluación del Sistema de Control Interno- y la Resolución Técnica N° 37 emitida por la F.A.C.P.C.E, en cuanto resulten de aplicación a la presente. Ello, conforme las pautas indicadas y los motivos expuestos en los considerandos.

ARTÍCULO 2°.- *Encomendar la Auditoría indicada en el artículo anterior a la Auditora Fiscal, C.P. Valeria ROLÓN y a las Revisoras de Cuentas, C.P. Beatriz PEREZ, C.P. Heriberta ESCURRA BARBOZA y C.P. Mariela PERRONE; quienes contarán para asesoramiento jurídico con la colaboración de la Dra. Yésica S. LOCKER.*

ARTÍCULO 3°.- *Disponer que el Informe Final y las Conclusiones de la Auditoría deberán ser elevados en un término que no podrá exceder de noventa (90) días hábiles, a contar desde la notificación de la presente* (...)".

Que seguidamente, por medio del Informe Contable N° 70/2018, la Auditora Fiscal, C.P. Valeria ROLÓN efectuó un Diagnóstico General respecto al objeto de la presente Auditoría, cuyo período a auditar abarcaría el mes de agosto de 2017.

Que mediante Nota N° 142/18 Letra: M.J.G., los entonces Ministro Jefe de Gabinete, Lic. Leonardo Ariel GORBACZ y Ministro de Salud, Dr. Guillermo Adrián RUCKAUF, solicitaron al Presidente del Tribunal de Cuentas: "(...) *una auditoría sobre las guardias liquidadas de todo el personal del Ministro de Salud, dentro del período comprendido entre el primero (1°) de mayo de 2017 y el treinta (30) de abril de 2018, con el fin de analizar la*

consistencia del sistema y eventualmente realizar las mejoras correspondientes (...)".

Que mediante Nota Interna N° 1022/18 Letra: TCP- PROSC, el Auditor Fiscal a cargo de la Prosecretaría Contable, C.P. David BEHRENS compartió el análisis y las conclusiones del Informe Contable N° 70/2018, señalando que: "(...) *Para dar respuesta a lo solicitado por el Ministro de Salud Dr. Guillermo A. RUCKAUF y Ministro Jefe de Gabinete Lic. Leonardo A. GORBACZ en la Nota N° 142/18 Letra: M.J.G del 08/05/18 obrante a fojas 221, esta Prosecretaría Contable considera sobre el asunto 'Guardias liquidadas de todo el personal del Ministerio de Salud' se encuentra comprendido dentro del objeto de la presente auditoría según lo expresado en los apartados V .A.2- 8. Guardias. Turnos extras, VLA- 5. Cantidad significativa de guardias liquidadas, VLB-2 Variables para evaluación de significatividad y VIII Anexos.(Véase fs. 205, 215,216 vuelta y 218).*

Se reitera lo informado en la Nota Interna N° 818/18 Letra: TCP-PROSC, en relación a lo siguiente: '(...) se sugiere reasignar las tareas relativas a la presente auditoría, una vez culminadas las actividades concernientes al análisis de la cuenta general de ejercicio 2017 (...)

Se sugiere indicar al Auditor Fiscal a designar, que se modifique el apartado II-Alcance del Trabajo de Auditoría, punto b) período a auditar, adicionando para las guardias liquidadas desde el 01/05/17 hasta el 30/04/18(...)".

Que a fs. 222 vta, el Vocal de Auditoría, C.P.N. Hugo Sebastián PANI, autorizó la modificación solicitando se indique los auditores a designar.

Que por consiguiente, a través de Nota Interna N° 1159/18 Letra: TCP- PROSC el Auditor Fiscal a cargo de la Prosecretaría Contable, C.P. David

BEHRENS sugirió al Vocal de Auditoría designar a la Auditora Fiscal, C.P. María José FURTADO, a cargo del GEA-Haberes, según la Distribución de Personal plasmada por Resolución Plenaria N° 12/2017 y reiteró la sugerencia de solicitarle al auditor designado, la modificación del apartado II-Alcance del Trabajo de Auditoría, punto b) período a auditar, adicionando las guardias liquidadas desde el 01/05/17 hasta el 30/04/18 (...)".

Que mediante Resolución Plenaria N° 181/2018 se estableció: "(...) ***ARTÍCULO 1°.-*** *Reasignar la Auditoría de Haberes - Escalafón Húmedo, que se está realizando en el ámbito del Ministerio de Salud establecida por la Resolución Plenaria N.° 274/2017 a la Auditora Fiscal, C.P. María José FURTADO. Ello, en virtud de lo expuesto en el exordio.*

ARTÍCULO 2°.- *Modificar el apartado II - Alcance del Trabajo de Auditoría punto b) período a auditar, estableciendo su alcance a las guardias liquidadas desde el 01/05/17 hasta el 30/04/18. Ello, en virtud de lo expuesto en el exordio* (...)".

Que asimismo, se emitió el Informe Contable N° 393/2018 Letra T.C.P. Deleg. Audit. Haberes, exponiendo las pautas para el reinicio de los trabajos, entre las que se proponía un plazo de 90 días hábiles para la realización de la auditoría, considerando la ampliación del objeto dispuesta por el citado acto administrativo.

Que mediante Nota Interna N° 369/2019 Letra: T.C.P.-G.E.A. Haberes, la Auditora Fiscal, C.P. María José FURTADO, señaló los antecedentes y el estado de la Auditoría y solicitó una ampliación del plazo para finalizar la labor.

Que en efecto, por Resolución Plenaria Nº 53/2019, se resolvió: "(...) ***ARTÍCULO 1°.-*** *Otorgar una prórroga de 60 días hábiles, plazos que se computarán a partir del día 22 de marzo del 2019, a fin de dar cumplimiento a*

lo establecido en la Resolución Plenaria N.° 274/2017 y la Resolución Plenaria N° 181/2018 debiendo cumplimentar las conclusiones de la primera etapa dentro de los primeros 25 días hábiles. Ello, por los motivos expuestos en los considerandos de la presente.

ARTÍCULO 2°.- *Hacer saber a la Auditora Fiscal C.P. María José FURTADO, a los Revisores de Cuentas designados y a las letrada Dra. Yésica LOCKER, que al vencimiento del plazo de prórroga dispuesto en el artículo que antecede, deberán tener debidamente cumplidas las instrucciones impartidas en la Resolución Plenaria N° 274/2017 y la Resolución Plenaria N° 181/2018".*

Que por Nota Interna Nº 1750/2019 Letra: T.C.P.-G.E.A.Haberes, la Auditora Fiscal designada elevó el Informe Contable Nº 276/2019 Letra: T.C.P.-G.E.A.Haberes con las conclusiones finales correspondientes a la primer etapa de la Auditoría, cuyo objeto fuera el análisis de guardias y turnos extra liquidados entre el 1 de mayo de 2017 y el 30 de abril de 2018.

Que en aludido Informe, se detalló el objeto de Auditoría; su alcance y limitaciones; el enfoque y la estrategia utilizada; la normativa aplicable; los procedimientos y pruebas efectuados y los resultados finales obtenidos.

Que como corolario de todo lo anterior, en el acápite 2.8 se expresó lo siguiente: *"1. El marco normativo del sistema de guardias del Escalafón Salud se encuentra regulado por el Decreto provincial N° 2366/2014, el cual fue modificado por diversos decretos, cambiando en cuantiosas oportunidades el texto de la norma, lo que trajo aparejado que en la actualidad dicho marco resulte de difícil interpretación y/o aplicación práctica.*

2. Sin embargo, dicha normativa solo establece la descripción de los tipos de guardias aplicables al escalafón bajo estudio y las condiciones que deben reunir las mismas, careciendo de un procedimiento administrativo específico

atinente a su planificación y rendición. Cabe recordar que si bien ello ya fue requerido a la Dirección General del Hospital Regional Ushuaia, por este Tribunal de Cuentas a través del artículo 14 de la Resolución Plenaria Nº 174/2014, esto no fue cumplimentado.

3. Sin perjuicio de ello, el procedimiento empleado en la práctica para la rendición de guardias conlleva un alto riesgo de control, por cuanto pese a que al volumen de la información que debe ser procesada es de gran magnitud, la información no es administrada en un sistema informático, y los controles cruzados con las herramientas de asistencia del personal existentes, son débiles o escasos (parte diario del sistema S.I.G.A.) o no son tenidos en cuenta (reportes de los relojes horarios), sumado al acotado el plazo para su rendición.

4. Cabe destacar que, aunque las guardias realizadas en el ámbito del Ministerio de Salud se ampararon en la práctica en la excepción dispuesta por el Decreto provincial Nº 292/2017, prorrogado el artículo 13 del Decreto provincial Nº 196/2016 (suspensión de horas extras y guardias, con excepción de las ejecutadas en hospitales y centros de salud y limitadas exclusivamente a servicios profesionales o técnicos, o a casos de probada necesidad y/o urgencia), los actos administrativos de su aprobación no citaban en su encuadre legal tales normas.

5. Por otra parte, las Resoluciones del Ministerio de Salud Nº 719/2016, Nº 241/2018 y Nº 758/2018, delegaron varias funciones a diversas Secretarías, entre las cuales se destacaba la autorización de liquidación de guardias y adicionales. Dicha potestad de delegación no se encontraba expresamente autorizada en una norma (incumpliendo la Ley provincial Nº 141 y su Decreto reglamentario Nº 2242/1994, así como la Ley provincial Nº 1060 y sus modificatorias). Luego, a raíz del incumplimiento sustancial formulado por este Equipo de Auditoría, el Ministerio de Salud emitió el 16 de agosto de 2019 la Resolución M.S. Nº 691/2019, la cual dejó sin efecto la Resolución M.S.

Nº 758/2018 y ratificó todos los actos administrativos dictados como consecuencia de las resoluciones antes citadas.

6. En otro orden de ideas, dado que la materia y política salarial son propias del titular del Poder Ejecutivo Provincial, no merece objeción la asignación de valores diferenciados de las guardias, según el día que se trate, siempre que aquello no resulte discriminatorio. No obstante, en la actualidad la equiparación del día viernes como día de fin de semana, no se replica para todos los supuestos, admitiéndose solo para las guardias activas del personal no profesional.

Empero, de la documentación analizada surge que las guardias activas (comunes y de emergencia), guardias pasivas A y módulos quirúrgicos realizados los días viernes por los profesionales universitarios, y los turnos extras efectuados en el mismo día por los enfermeros y operadores de Salud Mental se liquidan al valor de los sábados, domingos y feriados. De allí que el mayor valor abonado por el día viernes resulta indebido, cuando el Decreto provincial Nº 2366/2014 y sus modificatorios prevén que se pague a valor de día hábil.

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 debería cumplir el agente, conforme los antecedentes citados en la Resolución

Plenaria Nº 65/2007. 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.

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.

10. Desde otro punto de vista, se relevaron ciertas tareas realizadas bajo la denominación de 'guardia', como contables, presupuestarias, administrativas y financieras, rendición de fondos permanentes, asistencia a funcionarios del Ministerio, entre otras, las cuales escaparían a la definición de guardia. Ello por cuanto no atenderían una urgencia o emergencia que, por la naturaleza del servicio o actividad, exija una disponibilidad permanente de las personas para obtener una respuesta oportuna, debiendo encuadrarse en consecuencia como 'horas extraordinarias'.

11. En el entendimiento de que las precitadas labores debieran enmarcarse como horas extraordinarias y no como guardias, se estima que la normativa (Decreto provincial Nº 2366/2014 Anexo I punto XXVI 'FUNCIÓN JERÁRQUICA', Decreto nacional Nº 16.115/1933 artículo 11º y Decreto provincial Nº 416/2004 modificado por Decreto provincial Nº 128/2005), no habilitaría a que el personal jerarquizado perciba horas extras, no obstante extender su prestación en la medida que las necesidades lo requieran.

12. En cuanto a los mecanismos de control horario utilizados en el ámbito del Ministerio de Salud, se emplean tanto relojes biométricos como sistemas manuales (planillas o libros de ingreso o egreso), según la dependencia, dificultando el control de la asistencia de un agente que presta servicios habitualmente en un área, pero ejecuta guardia en otras.

13. Si bien se destacan los beneficios de los reportes que emiten los relojes en relación a los registros manuales, de la verificación de estos se observa la inadecuada utilización por parte de los agente y la falta de control por parte de los responsables de ello. Entre las irregularidadades detectadas se enuncian: inexistencia de registros de entradas y salidas, tanto de la jornada normal y habitual como la atinente a las guardias, registración parcial de la jornada (ingreso ó egreso), consignación errónea del dato (entrada cuando debía ser salida y a la inversa), inconsistencia entre la información provista por las planillas de guardias, y la que surge del reporte del reloj que indica "ausencia", reconocimiento de guardias de 12 horas y 24 horas en días en que el agente debe realizar su jornada habitual de trabajo, y falta de cumplimiento de la cantidad de horas que se reconocieron como guardia.

14. Además, se verificó la liquidación de guardias en días en que los agentes registraron inasistencias, tales como enfermedades, licencia anual ordinaria, receso invernal, franco compensatorio, comisión de servicios, razones particulares y falta injustificada. Ello pone en evidencia que dichos reportes no son tenidos en cuenta en oportunidad de la elaboración de las planillas de guardias, como así tampoco en la etapa de control de la rendición, previo al dictado del acto administrativo de aprobación.

15. En materia de rendición, se constató la descentralización de la información, tramitándose diversas actuaciones administrativas referidas a las

guardias de un mismo mes, aunque realizadas en distintas dependencias del Ministerio de Salud, dificultando el control de las guardias que se autorizan a un mismo agente cuando presta servicios en más de una dependencia. También que la documentación atinente a la rendición no se encontraba compilada en un expediente, la duplicidad de la numeración de la foliatura y una inadecuada compaginación de las fojas.

16. Además, se verificó la falta de inclusión de los actos administrativos de aprobación de guardias, ausencia de documentación de respaldo, existencia de resoluciones autorizando guardias que finalmente no son liquidadas, así como retrasos en su liquidación. También se constataron sendas inconsistencias entre la información volcada en las planillas de guardias, con lo aprobado en los actos administrativos (cantidad, tipo de día: hábil o inhábil, tipo de guardia, o bien la improcedencia de un código considerando el agrupamiento del agente). Además la superposición en un mismo agente de guardias pasivas y activas realizadas en idéntica fecha, contraviniendo lo establecido en el Anexo I del Decreto provincial Nº 2366/14, apartado X.II.c., o bien la rendición de dos guardias activas en el mismo día (por ejemplo de 12 hs y de 24 hs).

17. También se observó la existencia de múltiples modelos de planillas en la que se vuelca la información de las guardias, empleando distintos criterios para su llenado, según cuál sea el mes consultado o la dependencia en donde se ejecutan. De estas planillas no surge claramente si las guardias son programadas o son las efectivamente realizadas, ni distinguen adecuadamente el tipo de guardia y el día (hábil o inhábil). Tampoco son firmadas por los agentes ni por el superior que brinde conformidad, omiten el horario laboral habitual del trabajador, y de las horas de inicio y finalización de las guardias, además de carecer de la descripción de la tarea desarrollada con motivo de la guardia.

18. Los conceptos de guardias, turnos extras y feriados y/ asuetos tienen una gran incidencia económica en la liquidación de haberes del Escalafón Salud, los cuales durante el período auditado representaron el 14% del monto remunerativo abonado. También desde el punto de la cantidad del personal que las ejecuta, los que afecta al 66% de los agentes.

19. Desde el punto de vista de las unidades liquidadas, la mayor incidencia esta dada por las guardias del personal no profesional (47,23%), seguido de las guardias de agentes profesionales (29,11%), y finalmente de los turnos extras efectuados por enfermeros y operadores de Salud Mental (18,80%). El 4,86% lo ocupa el ítem Feriados y Asuetos, que si bien es aprobado en el mismo acto administrativo que los conceptos anteriores, en rigor de verdad no encuadra en la definición de horas complementarias, dado que se remunera la labor del personal con regímenes de trabajo especiales (2x1 y 4x2) en días feriados y asuetos.

20. Sin embargo, si se considera el monto erogado se altera el orden de importancia, dado que se destinan mayores fondos a las guardias del personal profesional (42,08%), y luego a las realizadas por los agentes no profesionales (37,21%), y en tercer lugar los turnos extras (15,25%). Esto tiene explicación en que los valores de guardias fijados al personal profesional son mayores a los del resto. Además el 5,46% del gasto se destina a pagar los feriados y/o asuetos trabajados.

21. También desde el punto de vista del monto erogado, el 75% de las guardias liquidadas corresponden a guardias activas, mientras que el 25% restante a guardias pasivas. El 44,91% de las guardias activas se abona al personal no profesional, el 33,61% a profesionales universitarios, mientras que el 21,48% a los enfermeros y operadores de Salud Mental. Distinto es lo acontecido en las guardias

pasivas, las que se abonan a los profesionales el 77,36% y solo el 22,64% a los trabajadores no profesionales.

22. De las guardias liquidadas al personal profesional, el 56,71% corresponde a guardias activas, el 41,32% a guardias pasivas y casi el 2% a módulos quirúrgicos. De las guardias activas, una gran incidencia tienen las de emergencia (72%) y en menor medida las activas comunes (28%). Si se considera la duración de la guardia activa, los profesionales realizan preferentemente guardias de 24 horas (60,50%), en menor magnitud las de 12 horas (36,46%) y escasamente guardias de 8 horas (3,05%). Desde el punto de vista del día, casi el 60% es ejecutada en días inhábiles (los cuales incluyen erróneamente el día viernes), mientras que el 40% restante en día hábil. De las guardias pasivas, una gran incidencia tienen las de alta concurrencia a la institución (B- 83,39%), en menor magnitud las de muy alta concurrencia (A- 15,25%) y escasamente las de baja concurrencia (C- 1,36%). Casi la totalidad de guardias pasivas se liquidan como día hábil (91,34%), y escasamente el 8,66% como día inhábil, dado que solo las guardias pasivas tipo A contemplan tal distinción.

23. En cuanto a las guardias liquidadas al personal no profesional, el 85,68% corresponde a guardias activas, mientras que el 14,32% a guardias pasivas. Si se considera la duración de la guardia activa, los agentes realizan preferentemente guardias de 12 horas (72,44%), en menor magnitud las de 24 horas (20,22%) y escasamente guardias de 8 horas (4,72%) y de 6 horas (2,62%). Desde el punto de vista del día, el 67,74% es ejecutada en días hábiles, mientras que el 32,26% restante en día hábil (los que incluyen el día viernes). La mayoría de las guardias pasivas son de alta concurrencia a la institución (92,60%), y escasamente a las de baja demanda de asistencia (7,40%). La

normativa no prevé en este agrupamiento, la distinción de tipo de día para las guardias pasivas.

24. En relación a los turnos extras liquidados a enfermeros y operadores de Salud Mental, en su mayoría se realizan en día inhábil 65% (los cuales incluyen erróneamente el día viernes), mientras que el 35% restante en día hábil. Dichos turnos se extienden solo por 6 horas y en todos los casos corresponden a guardias activas".

Que en consecuencia, se emitieron las siguientes recomendaciones: "*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.*

2. Citar en el encuadre legal de los actos administrativos de aprobación de guardias, no sólo el marco normativo aplicable al Escalafón Salud, sino también toda otra norma en que las mismas se amparen, tal como lo acontenido con los Decretos provinciales Nº 196/2016 y Nº 292/2017.

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.

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.

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.

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.

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.

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.

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.

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).

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.

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.

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".

Que posteriormente, por Nota Interna Nº 2284/2019 Letra: T.C.P.-S.C., el Auditor Fiscal a cargo de la Secretaría Contable remitió las actuaciones a la Secretaría Legal, solicitando "(…) *consulta legal en relación a los casos no relevados y por lo tanto no detectados, ya que si bien el procedimiento de auditoría se efectuó correctamente mediante la metodología de muestreo, de la extrapolación de las conclusiones al total del universo, se obtienen fuertes indicios de la existencia de un número mayor de casos involucrados.*

Dada la significatividad de los hallazgos detallados, de los cuales se destacan los individualizados en las conclusiones N.º 6, N.º 7, N.º 9, N.º 10 y N.º 14 (fs. 2374, 2374 vlta y 2375), los cuales hacen presumir la existencia de daño al erario público, es importante, a mi juicio, que esa Secretaría Legal dictamine al respecto de por lo menos los puntos detallados.

Si bien cada uno de dichos hallazgos han sido sujetos a recomendaciones por parte de los auditores intervinientes, más allá de las soluciones que podrían brindarse para no incurrir en el futuro en dichas ilegalidades, solicito se expida respecto a las situaciones ya ocurridas y cómo podrían compensarse las arcas estatales".

Que en ese marco, se emitió el Informe Legal Nº 226/2019 Letra: T.C.P.-C.A., cuya conclusión reza: "***a.***- *Por todo lo expuesto, y teniendo en consideración la función correctiva que persiguen los procedimientos de auditoría, conforme las normas específicas ya detalladas en el apartado análisis, debo indicar en primer término, que comparto en general las conclusiones y recomendaciones efectuadas por las auditoras intervinientes, en su 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 ellas reflejan técnicamente el trabajo, el contenido y la opinión de la auditoria, conforme el objeto oportunamente definido para esa primera etapa, por lo que en mi opinión, corresponde, en esta instancia, aprobar por el Cuerpo Plenario de Miembros del Tribunal de Cuentas el citado informe y comunicar su contenido a las autoridades competentes del área auditada, ello para realizar las correcciones, implementaciones técnicas y las modificaciones normativas que se imponen al sistema, dando un plazo razonable para su adecuación y posterior monitoreo.*

b.- *Asimismo, y en orden a la consulta efectuada por Secretaría Contable en Nota Nº 2284/19 – Letra TCP SC (fs. 2419), en relación a las conclusiones identificadas con los* ***Nº 6, 7 y 9*** *-a cuya transcripción efectuada precedentemente me remito-, y en cuanto a que harían presumir la 'existencia de daño al erario público', debo señalar también, y en términos generales, que de las conclusiones de una auditoría -total o parcial-, no se pueden indicar acciones de recupero o de compensación de las arcas estatales, porque su objetivo no es la determinación de perjuicio fiscal, lo cual exige instar otros mecanismos, como puede ser un procedimiento de investigación especial, lo cual, en esta instancia, excede técnicamente el trabajo de la auditoría.*

c.- *Debo señalar además, que las inconsistencias detectadas, las limitaciones al alcance determinadas por las auditoras, la ausencia de herramientas que permitan controles cruzados, la magnitud del sistema auditado, la sensibilidad del servicio por el que se cubren los sistemas de guardias y francos, sumado a la falta de un sistema informático integral y de normas claras e integrales, son todos elementos que impedirían analizar situaciones de presunto perjucio fiscal, sin antes proceder a efectuar las correcciones que recomienda la auditoría, razón por la cual reitero, que en mi opinión, corresponde poner en conocimiento del Ministerio de Salud, a la brevedad posible, la totalidad de las conclusiones y recomendaciones formuladas en la misma.*

d.- *Sentado lo anterior, ello no implica que la Administración, en oportunidad de detectar irregularidades vinculadas con la percepción doble de guardias, o guardias realizadas en casos en que el sistema registre descansos, vacaciones, u otras franquicias, tal como surge de la conclusión* ***Nº 14****, no deba realizar los ajustes o correcciones sobre los haberes respectivos o en su caso, la repetición de los pagos indebidos, pero ello en el marco de la relación de empleo público que la vincula con el agente -conforme criterio sentado en Acuerdos Plenarios Nº 2206, Nº 2252, Nº 2255, Nº 2305, Nº 2387, Nº 2491 y más recientemente en las Resoluciones Plenarias Nº 1/2015, Nº 150/2015, Nº 74/2016, Nº 267/2016, Nº 199/17, Nº 238/2017, Nº 295/2017, Nº 50/2018, Nº 51/2018, Nº 91/2018, Nº 92/2018-, entre otros, conducta que por otra parte, del relevamiento de las actuaciones, ha sido observada parcialmente por las autoridades del Ministerio, subsanando irregularidades varias. (v. planilllas de fs. 2306/2369).*

e.- *Resulta prudente precisar que, una vez efectuadas las correcciones de sistema que la auditoría recomienda, el encargado de perseguir el recupero*

de las guardias o conceptos pagados erróneamente, es el Ministerio de Salud de la Provincia, en atención al vínculo de empleo público que lo une con el empleado, conforme precedentes citados en el punto anterior, razón por la cual, queda fuera del ámbito de la competencia legal del Tribunal de Cuentas, perseguir ese recupero, siendo ello exclusiva competencia del empleador, quedando una legitimación supletoria para este órgano de control, contra aquellos funcionarios que fueran responsables de no instar las acciones dentro del plazo de prescripción actualmente previsto en dos (2) años en el artículo 2562 del Código Civil y Comercial de la Nación".

Que el Secretario Legal a cargo, Dr. Pablo E. GENNARO compartió los términos del Informe Legal precitado y giró las actuaciones al Auditor Fiscal a cargo de la Secretaría Contable, C.P. Rafael A. CHORÉN, quien a su vez, compartió el Informe Contable Nº 276/2019 Letra: T.C.P.-G.E.A.Haberes y elevó dichos actuados al Vocal de Auditoría, C.P.N. Hugo S. PANI.

Que los suscriptos, comparten las conclusiones arribadas por las Áreas Contable y Legal en la primer etapa de la Auditoría de Haberes -Escalafón Húmedo aprobada por Resolución Plenaria Nº 274/2017, cuyo objeto fuera ampliado por su similar Nº 181/2018.

Que resulta necesario en esta instancia, notificar a las Autoridades correspondientes los resultados plasmados en los respectivos Informes, los que en copia certificada forman parte de la presente; y efectuar las recomendaciones pertinentes.

Que los suscriptos se encuentran facultados para la emisión del presente acto administrativo, de conformidad con lo previsto en los artículos 2° inciso c), 4° inciso e) y g), 26 y concordantes de la Ley provincial N° 50.

Por ello

EL TRIBUNAL DE CUENTAS

RESUELVE

ARTÍCULO 1º.- Aprobar y hacer propios los términos del Informe Contable Nº 276/2019 Letra: T.C.P.-G.E.A.Haberes y del Informe Legal Nº 226/2019, Letra: T.C.P.-C.A., correspondientes a la primer etapa de la presente Auditoría, los que en copia certificada forma parte de este acto administrativo. Ello, por los motivos expuestos en los considerandos.

ARTÍCULO 2º.- Notificar con copia certificada de la presente y de los Informes mencionados en el artículo precedente, al Ministro de Salud de la Provincia y por su intermedio a las áreas correspondientes, haciéndoles saber que en el plazo de quince (15) días hábiles a contar desde la notificación de la presente, deberán dar cumplimiento a las recomendaciones formuladas en el Punto 2.9 del Informe Contable Nº 276/2019 Letra: T.C.P.-G.E.A.Haberes

ARTÍCULO 3°.- Encomendar el seguimiento de lo dispuesto en el artículo precedente, a los profesionales designados para desarrollar la presente Auditoría.

ARTÍCULO 4º.- Notificar en la sede del Organismo, con copia certificada de la presente al Secretario Legal a cargo, Dr. Pablo E. GENNARO y por su intermedio a la letrada interviniente; con remisión de las actuaciones, al Auditor Fiscal a cargo de la Secretaría Contable, C.P. Rafael CHORÉN, quien deberá girarlas a los profesionales intervinientes a efectos de continuar con las labores correspondientes a la segunda etapa de la Auditoría.

ARTÍCULO 5º.- Comunicar y publicar. Cumplido, archivar.

RESOLUCIÓN PLENARIA Nº 243 **/2019.**

C.P. Luis Maria CAPELIANO
VOCAL CONTADOR
TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA PROVINCIA

CPN Hugo Sebastián PANI
Vocal de Auditoría
Tribunal de Cuentas de la Provincia

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

Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina

Tribunal de Cuentas de Tierra del Fuego
Antártida
e Islas del Atlántico Sur

FOLIO
2371

INFORME CONTABLE

Auditoría Externa

AUDITORIA DE HABERES ESCALAFÓN HÚMEDO

INFORME CONTABLE Nº 276/ 2019 LETRA: T.C.P. - G.E.A. Haberes Guardias Ministerio de 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

1 Informe Ejecutivo....3
1.1 Objeto....3
1.2 Conclusiones y Recomendaciones....5
2 Informe Analítico....9
2.1 Objeto de la auditoría....9
2.2 Alcance del trabajo de auditoría....10
2.3 Limitaciones al alcance....11
2.4 Enfoque y estrategia....12
2.5 Normativa....13
2.6 Procedimientos y pruebas....15
2.7 Resultados de los procedimientos aplicados....20
2.8 Conclusiones....75
2.9 Recomendaciones....83
2.10 Anexos....87

1 Informe Ejecutivo

1.1 Objeto

El objeto de la auditoría consiste en el control de las liquidaciones de haberes del Escalafón Húmedo del Poder Ejecutivo Provincial, de acuerdo a la planificación presentada en el Informe Contable Nº 387/2017 Letra: TCP-GEA Haberes del 22 de septiembre de 2017 firmado por la Auditora Fiscal C.P. Valeria ROLÓN, que fuera aprobado por la Resolución Plenaria Nº 274/2017 del 8 de noviembre de 2017 (fs. 80/90).

En dicho marco, la misma profesional emitió el Informe Contable Nº 70/2018 Letra: TCP-GEA Haberes del 8 de febrero de 2018 (fs. 188/218), referido al diagnóstico del citado escalafón, efectuado en base a la liquidación de haberes del mes de agosto 2017.

Posteriormente, se dictó la Resolución Plenaria Nº 181/2018 del 31 de julio de 2018, por la cual se reasignó la auditoría a la suscripta y se modificó el objeto de la misma. Así se amplió el período auditado en materia de guardias, el cual fue fijando desde el 01 de mayo de 2017 al 30 de abril de 2018, esto último con motivo de lo peticionado por el Ministro de Salud Dr. Guillermo RUCKAUF y el Ministro Jefe de Gabinete Leonardo GORBACZ, en su Nota Nº 142/18 Letra: M.J.G. emitida el pasado 08 de mayo de 2018 (fs. 221).

En dicho contexto, y considerando que la auditoría se había mantenido en suspenso por largo tiempo, se propusieron nuevas pautas de planificación a través del Informe Contable Nº 393/2018 Letra: TCP-GEA Haberes de fecha 31 de agosto de 2018, a efectos del reinicio de los trabajos. Sin embargo, dado que

también fue asignada a esta profesional la auditoría de inversiones de la C.R.P.T.F. (Expte. Nº 190-SP-2018), luego se emitió el Informe Contable Nº 526/2018 Letra: TCP-GEA Haberes del 2 de octubre de 2018, proponiendo priorizar la última de las auditorías citadas, y ejecutar la presente en forma simultánea, aunque a un ritmo más lento y con un alcance más acotado. Así se indicó que la auditoría de haberes del Escalafón Húmedo sería realizada en dos etapas, a saber:

Primera Etapa: Análisis de las guardias y turnos extras liquidados durante el período comprendido entre el 01 de mayo de 2017 al 30 de abril de 2018.

Segunda Etapa: Una vez culminada la etapa anterior, el análisis de los restantes conceptos de la liquidación de haberes del escalafón (excluídos los abordados en la etapa anterior).

Dichas pautas, fueron receptadas por la Secretaría Contable en la Nota Interna Nº 1891/18 Letra: TCP-SC del 25 de septiembre de 2018 (fs. 1391).

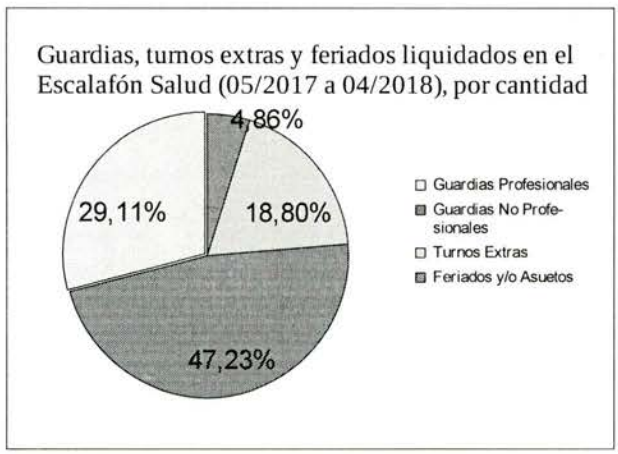
En consecuencia, el presente informe corresponde a las tareas de auditoría concordantes a la Primera Etapa, desarrolladas desde el 28 de septiembre de 2018 al 21 de agosto de 2019, atinentes a las guardias y turnos extras liquidados durante el período comprendido entre el 01 de mayo de 2017 al 30 de abril de 2018. *Cabe destacar que, conforme a lo solicitado en la Nota Interna Nº 369/2019 Letra: TCP-GEA Haberes del 6 de marzo de 2019 (fs. 1653/1654), por Resolución Plenaria Nº 53/2019 de fecha 19 de marzo de 2019 fue concedida una ampliación del plazo de auditoría de sesenta (60) días hábiles (fs. 1656/1659).*

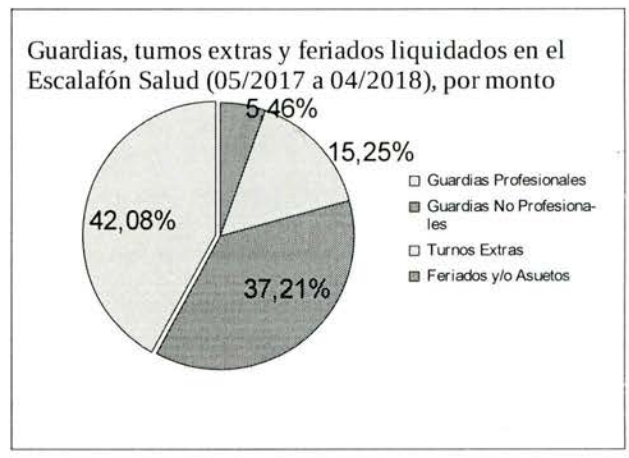
1.2 Conclusiones y Recomendaciones

Conclusiones y recomendaciones generales		
N.°	**Conclusión**	**Recomendación**
1	El marco normativo del sistema de guardias del Escalafón Salud es regulado por el Decreto provincial N° 2366/2014, modificándose en numerosas oportunidades. Ello trajo aparejado que dicho marco resulte de difícil interpretación y/o aplicación práctica.	Analizar y adecuar el marco normativo, a fin de unificar en un único texto, todas las modificaciones introducidas con posterioridad al dictado del Decreto provincial N° 2366/2014. Asimismo, sería conveniente incorporar el procedimiento administrativo específico atinente a su planificación y rendición del sistema de guardias.
2	Sin embargo, dicha normativa carece de un procedimiento administrativo específico atinente a la planificación y rendición de guardias. Pese a que ello ya fue requerido a la Dirección General del Hospital Regional Ushuaia, por este Tribunal de Cuentas a través del artículo 14 de la Resolución Plenaria N° 174/2014, esto no fue cumplimentado.	
3	El procedimiento empleado en la práctica para la rendición de guardias conlleva un alto riesgo de control, por cuanto pese a que al volumen de la información que debe ser procesada es de gran magnitud, la información no es administrada en un sistema informático, y los controles cruzados con las herramientas de asistencia del personal existentes, son débiles o no son tenidos en cuenta, sumado al acotado el plazo para su rendición.	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. 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).
4	Cabe destacar que, aunque las guardias realizadas en el ámbito del Ministerio de Salud se ampararon en la práctica en la excepción dispuesta por el Decreto provincial N° 292/2017, prorrogado el artículo 13 del Decreto provincial N° 196/2016 (suspensión de horas extras y guardias, con excepción de las ejecutadas en hospitales y centros de salud y limitadas exclusivamente a servicios profesionales o técnicos, o a casos de probada necesidad y/o urgencia), los actos administrativos de su aprobación no citaban en su encuadre legal tales normas.	Citar en el encuadre legal de los actos administrativos de aprobación de guardias, no sólo el marco normativo aplicable al Escalafón Salud, sino también toda otra norma en que las mismas se amparen, tal como lo acontenido con los Decretos provinciales N° 196/2016 y N° 292/2017.
5	Las Resoluciones del Ministerio de Salud N° 719/2016, N° 241/2018 y N° 758/2018, delegaron varias funciones a diversas Secretarías, entre las cuales se destacaba la autorización de liquidación de guardias y adicionales. Dicha potestad de delegación no se encontraba expresamente autorizada en una norma (incumpliendo la Ley provincial N° 141 y su Decreto reglamentario N° 2242/1994, así como la Ley provincial N° 1060 y sus modificatorias). Luego, a raíz del incumplimiento sustancial formulado por este Equipo de Auditoría, el Ministerio de Salud emitió el 16 de agosto de 2019 la Resolución M.S. N° 691/2019, la cual dejó sin efecto la Resolución M.S. N° 758/2018 y ratificó todos los actos administrativos dictados como consecuencia de las resoluciones antes citadas.	
6	Dado que la materia y política salarial son propias del titular del Poder Ejecutivo Provincial, no merece objeción la asignación de valores diferenciados de las guardias, según el día que se trate, siempre que ello no resulte discriminatorio. No obstante, en la actualidad la equiparación del día viernes como día de fin de semana, no se replica para todos los supuestos, admitiéndose solo para las guardias activas del personal no profesional. Empero, de la documentación analizada surge que las guardias activas (comunes y de emergencia), guardias pasivas A y módulos quirúrgicos realizados los días viernes por los profesionales universitarios, y los turnos extras efectuados en el mismo día por los enfermeros y operadores de Salud Mental se liquidan al valor de los sábados, domingos y feriados. De allí que el mayor valor abonado por el día viernes resulta indebido, cuando el Decreto provincial N° 2366/2014 y sus modificatorios prevén que se pague a valor de día hábil.	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 N° 2366/2014, contemplando expresamente tales casos.
7	Lo previsto en el Decreto provincial N° 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.	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 N° 9/2005 de la Fiscalía de Estado.
8	Vinculado con la jornada laboral, el goce de francos compensatorios conlleva la falta de contraprestación de la jornada habitual que debería cumplir el agente, conforme los antecedentes citados en la Resolución Plenaria N° 65/2007. 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.	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.

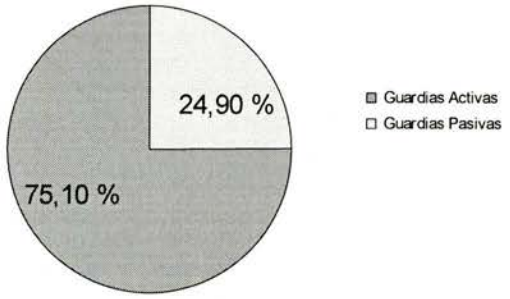
Conclusiones y recomendaciones generales		
N.º	**Conclusión**	**Recomendación**
9	Además, se advirtió que en la práctica, el Ministerio de Salud interpretó de lo dispuesto por la Resolución M.S. Nº 821/2014 que las guardias activas de 12 horas y 24 horas pueden superponerse con la jornada laboral. Aquello 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.	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.
10	Se relevaron ciertas tareas realizadas bajo la denominación de "guardia", como contables, presupuestarias, administrativas y financieras, rendición de fondos permanentes, asistencia a funcionarios del Ministerio, entre otras, las cuales escaparían a la definición de guardia. Ello por cuanto no atenderían una urgencia o emergencia que, por la naturaleza del servicio o actividad, exija una disponibilidad permanente de las personas para obtener una respuesta oportuna, debiendo encuadrarse en consecuencia como "horas extraordinarias".	
11	como horas extraordinarias y no como guardias, se estima que la normativa (Decreto provincial Nº 2366/2014 Anexo I punto XXVI "FUNCIÓN JERÁRQUICA", Decreto nacional Nº 16.115/1933 artículo 11º y Decreto provincial Nº 416/2004 modificado por Decreto provincial Nº 128/2005), no habilitaría a que el personal jerarquizado perciba horas extras, no obstante extender su prestación en la medida que las necesidades lo requieran.	
12	En el ámbito del Ministerio de Salud, se emplean distintos mecanismos de control horario (relojes biométricos y sistemas manuales), dificultando el control de la asistencia de un agente que presta servicios habitualmente en un área, pero ejecuta guardia en otras.	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.
13	En relación a los relojes, se observa la inadecuada utilización por parte de los agente y la falta de control por parte de los responsables de ello. Entre las irregularidadades detectadas se enuncian: inexistencia de registros de entradas y salidas, tanto de la jornada normal y habitual como la atinente a las guardias, registración parcial de la jornada (ingreso ó egreso), consignación errónea del dato (entrada cuando debía ser salida y a la inversa), inconsistencia entre la información provista por las planillas de guardias, y la que surge del reporte del reloj que indica "ausencia", reconocimiento de guardias de 12 horas y 24 horas en días en que el agente debe realizar su jornada habitual de trabajo, y falta de cumplimiento de la cantidad de horas que se reconocieron como guardia.	
14	Se verificó la liquidación de guardias en días en que los agentes registraron inasistencias, tales como enfermedades, licencia anual ordinaria, receso invernal, franco compensatorio, comisión de servicios, razones particulares y falta injustificada. Ello pone en evidencia que dichos reportes no son tenidos en cuenta en oportunidad de la elaboración de las planillas de guardias, como así tampoco en la etapa de control de la rendición, previo al dictado del acto administrativo de aprobación.	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.
15	En materia de rendición, se constató la descentralización de la información, tramitándose diversas actuaciones administrativas referidas a las guardias de un mismo mes, aunque realizadas en distintas dependencias del Ministerio de Salud, dificultando el control de las guardias que se autorizan a un mismo agente cuando presta servicios en más de una dependencia. También que la documentación atinente a la rendición no se encontraba compilada en un expediente, la duplicidad de la numeración de la foliatura y una inadecuada compaginación de las páginas.	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.
16	Se verificó la falta de inclusión de los actos administrativos de aprobación de guardias, ausencia de documentación de respaldo, existencia de resoluciones autorizando guardias que finalmente no son liquidadas, así como retrasos en su liquidación. También se constataron inconsistencias entre la información volcada en las planillas de guardias, con lo aprobado en los actos administrativos (cantidad, tipo de día: hábil o inhábil, tipo de guardia, o bien la improcedencia de un código considerando el agrupamiento del agente). Además la superposición de guardias pasivas y activas realizadas en una misma fecha, contraviniendo lo establecido en el Anexo I del Decreto provincial Nº 2366/14, apartado X.II.c., o bien la rendición de dos guardias activas en el mismo día (por ejemplo de 12 hs y de 24 hs).	Implementar un formulario de rendición de los módulos quirúrgicos, refrendada por los agentes que lo realicen y por la autoridad superior, el cual deberá ser elaborado en base a la información contenida en los parte quirúrgico, sin que estos sean incluídos en las actuaciones administrativas, considerando la sensibilidad de su contenido.

Conclusiones y recomendaciones generales		
N.º	**Conclusión**	**Recomendación**
17	Se observó la existencia de múltiples modelos de planillas en la que se vuelca la información de las guardias, empleando distintos criterios para su llenado. De estas planillas no surge claramente si las guardias son programadas o son las efectivamente realizadas, ni distinguen adecuadamente el tipo de guardia y el día (hábil o inhábil). Tampoco son firmadas por los agentes ni por el superior que brinde conformidad, omiten el horario laboral habitual del trabajador, y de las horas de inicio y finalización de las guardias, además de carecer de la descripción de la tarea desarrollada con motivo de la guardia.	Emplearse un único modelo de planilla de rendición, en la cual debería consignarse mínimamente: si son programadas o efectivamente realizadas, 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.
		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.
		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.
18	Los conceptos de guardias, turnos extras y feriados y/ asuetos tienen una gran incidencia económica en la liquidación de haberes del Escalafón Salud, los cuales durante el período auditado representaron el 14% del monto remunerativo abonado. También desde el punto de la cantidad del personal que las ejecuta, los que afecta al 66% de los agentes.	

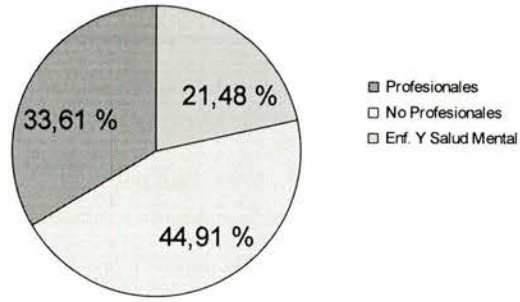




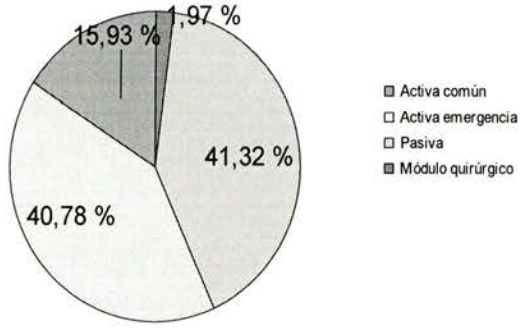
Guardias por tipo liquidadas en el Escalafón Salud (05/2017 a 04/2018)



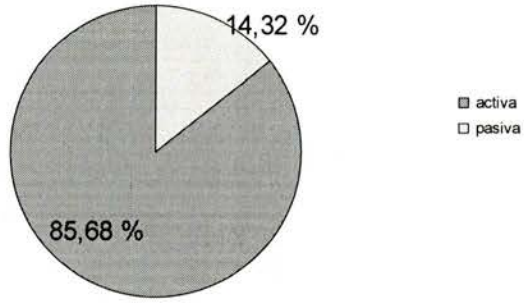
Guardias activas liquidadas en el Esalafón Salud, según quien las realiza (05/2017 a 04/2018)



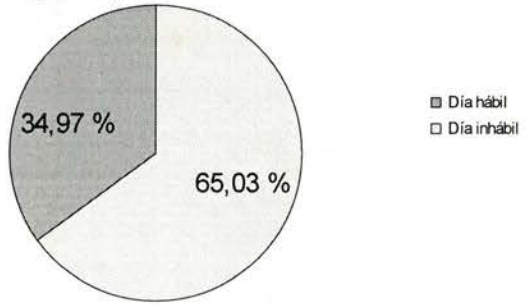
Guardias liquidadas a profesionales en el Escalafón Salud (05/2017 a 04/2018), por tipo



Guardias liquidadas a personal no profesionales en el Escalafón Salud (05/2017 a 04/2018), por tipo



Guardias liquidadas a Enfermeros y Operadores de Salud Mental en el Escalafón Salud (05/2017 a 04/2018), por tipo



Ushuaia, 26 de agosto de 2019.

Dra. Jesica S. LOCKER
Abogada
Mat. N° 720 CPAU TDF
TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA PROVINCIA

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

2 Informe Analítico

2.1 Objeto de la auditoría

El objeto de la auditoría consiste en el control de las liquidaciones de haberes del Escalafón Húmedo del Poder Ejecutivo Provincial, de acuerdo a la planificación presentada en el Informe Contable Nº 387/2017 Letra: TCP-GEA Haberes del 22 de septiembre de 2017 firmado por la Auditora Fiscal C.P. Valeria ROLÓN, que fuera aprobado por la Resolución Plenaria Nº 274/2017 del 8 de noviembre de 2017 (fs. 80/90).

En dicho marco, la misma profesional emitió el Informe Contable Nº 70/2018 Letra: TCP-GEA Haberes del 8 de febrero de 2018 (fs. 188/218), referido al diagnóstico del citado escalafón, efectuado en base a la liquidación de haberes del mes de agosto 2017.

Posteriormente, se dictó la Resolución Plenaria Nº 181/2018 del 31 de julio de 2018, por la cual se reasignó la auditoría a la suscripta y se modificó el objeto de la misma. Así se amplió el período auditado en materia de guardias, el cual fue fijando desde el 01 de mayo de 2017 al 30 de abril de 2018, esto último con motivo de lo peticionado por el Ministro de Salud Dr. Guillermo RUCKAUF y el Ministro Jefe de Gabinete Leonardo GORBACZ, en su Nota Nº 142/18 Letra: M.J.G. emitida el pasado 08 de mayo de 2018 (fs. 221).

En dicho contexto, y considerando que la auditoría se había mantenido en suspenso por largo tiempo, se propusieron nuevas pautas de planificación a través del Informe Contable Nº 393/2018 Letra: TCP-GEA Haberes de fecha 31 de agosto de 2018, a efectos del reinicio de los trabajos. Sin embargo, dado que

también fue asignada a esta profesional la auditoría de inversiones de la C.R.P.T.F. (Expte. Nº 190-SP-2018), luego se emitió el Informe Contable Nº 526/2018 Letra: TCP-GEA Haberes del 2 de octubre de 2018, proponiendo priorizar la última de las auditorías citadas, y ejecutar la presente en forma simultánea, aunque a un ritmo más lento y con un alcance más acotado. Así se indicó que la auditoría de haberes del Escalafón Húmedo sería realizada en dos etapas, a saber:

Primera Etapa: Análisis de las guardias y turnos extras liquidados durante el período comprendido entre el 01 de mayo de 2017 al 30 de abril de 2018.

Segunda Etapa: Una vez culminada la etapa anterior, el análisis de los restantes conceptos de la liquidación de haberes del escalafón (excluídos los abordados en la etapa anterior).

Dichas pautas, fueron receptadas por la Secretaría Contable en la Nota Interna Nº 1891/18 Letra: TCP-SC del 25 de septiembre de 2018 (fs. 1391).

En consecuencia, el presente informe corresponde a las tareas de auditoría concordantes a la Primera Etapa, desarrolladas desde el 28 de septiembre de 2018 al 21 de agosto de 2019, 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. Cabe destacar que, conforme a lo solicitado en la Nota Interna Nº 369/2019 Letra: TCP-GEA Haberes del 6 de marzo de 2019 (fs. 1653/1654), por Resolución Plenaria Nº 53/2019 de fecha 19 de marzo de 2019 fue concedida una ampliación del plazo de auditoría de sesenta (60) días hábiles (fs. 1656/1659).

2.2 Alcance del trabajo de auditoría

La presente auditoría ha sido establecida mediante la Resolución Plenaria Nº 274/2017 de fecha 8 de noviembre 2017, y la modificación introducida por la Resolución Plenaria Nº 181/2018 del 31 de julio de 2018; y se ha ejecutado

bajo los lineamientos de las Resoluciones Plenarias N° 243/2005, Nº 243/2013 y Nº 340/2013, Acuerdo Plenario Nº 299/2002 y la Resolución Técnica Nº 37 emitida por la F.A.C.P.C.E. Asimismo fue considerada la normativa detallada en el apartado 2.5 del presente, aplicable a la materia objeto de estudio.

El presente informe se encuentra referido a las conclusiones arribadas como consecuencia de las tareas desarrolladas en virtud del objeto propuesto, hasta la fecha indicada en el apartado anterior (hasta el 21 de agosto de 2019) y no contempla la eventual ocurrencia de hechos posteriores que puedan modificar su contenido.

Teniendo en cuenta que la información atinente a las guardias no es administrada en un sistema informático, a los acotados plazos para la rendición con los que cuentan las áreas, a la magnitud de la información que debe ser procesada y a la ausencia de controles cruzados con otras herramientas de asistencia del personal, tales como parte diario del sistema S.I.G.A. y reportes de los relojes horarios, entre otros, lo cual denota debilidades en el ambiente de control, resulta elevado el riesgo de control asociado a la presente auditoría.

2.3 Limitaciones al alcance

1. Se deja constancia que el presente análisis no contempla la verificación de la contraprestación del servicio con motivo de las guardias, por parte del agente durante el período auditado.
2. Por otra parte, no ha sido objeto de análisis, la correcta clasificación de las guardias activas y pasivas, excepto en lo atinente al tipo de día en que fueron realizadas o las concernientes al agrupamiento del agente.
3. Además, no se obtuvo respuesta completa de los requerimientos cursados mediante Nota Externa Nº 1403/19 Letra TCP-GEA Haberes, atinentes a las

inconsistencias detectadas en los reportes de reloj horario de los agentes consultados.

2.4 Enfoque y estrategia

En cuanto a la estrategia empleada, se inició la labor requiriendo a las áreas auditadas la normativa, procedimientos y circuitos atinentes a la liquidación de guardias, turnos extras y conceptos de similar tenor.

El examen de la información fue efectuado sobre el sistema de muestreo, debido a la magnitud del universo a analizar, el tiempo y la oportunidad en la elevación de los resultados de la tarea, así como la realización de otros trabajos en forma simultánea. La muestra fue seleccionada, a partir de las bases de datos de las liquidaciones de haberes practicadas durante el período comprendido entre el 01 de mayo de 2017 y el 30 de abril de 2018, suministradas por la Subsecretaría de Haberes, dependiente del Ministerio de Economía. A fin de determinar dicha muestra el criterio de selección fue abarcar la totalidad de ítems vinculados a las guardias, turnos extras y conceptos de similar tenor liquidados en el escalafón bajo análisis, incluídos los ajustes de los mismos.

Así se seleccionaron para la muestra sesenta y tres (63) legajos, en doce (12) de los cuales se analizaron las liquidaciones de guardias (incluídos los ajustes de estos conceptos) de todo el período auditado, mientras que en los restantes cincuenta y uno (51) legajos, únicamente se estudiaron las liquidadas en los meses de noviembre 2017 y marzo 2018. Dicha distinción obedece a que en el primer grupo, se aprovechó la oportunidad de que la documentación respaldatoria se encontraba compilada en un mismo expediente administrativo, no así en los restantes legajos.

En cada caso, se cotejó la liquidación efectuada con la información recabada de los actos administrativos de aprobación, y de ésta con las planillas de guardias contenidas en los expedientes administrativos analizados. Se completó el análisis con el parte diario del agente emitido desde el Sistema S.I.G.A, y con los reportes del sistema de ingresos (reloj), en los casos en que ello fue posible.

Cabe aclarar que en esta instancia no fueron auditados los legajos de personal (físicos) correspondientes a los agentes incluídos en la muestra.

2.5 Normativa

Resulta aplicable a las guardias, turnos extras, y otros conceptos liquidados conjuntamente con ellos, la normativa detallada a continuación:

- ✔ Ley nacional Nº 11.544 (Jornada de Trabajo);
- ✔ Ley nacional Nº 20.744 (Ley de Contrato de Trabajo);
- ✔ Ley provincial Nº 141 Ley de Procedimiento Administrativo;
- ✔ Ley provincial Nº 1060 Ley de Ministerios;
- ✔ Decreto nacional Nº 16.155/1933 Reglamentario de la Ley nacional Nº 11.544;
- ✔ Decreto provincial Nº 2242/1994 (09/09/94): Reglamentario la Ley de procedimiento administrativo;
- ✔ Decreto provincial Nº 416/2004 (23/01/04), modificado por Decreto provincial Nº 128/2005: Horario de la Administración Pública Provincial;
- ✔ Decreto provincial N° 2366/2014 (29/09/14): Unifica las normas regulatorias de los adicionales específicos y guardias del Ministerio de Salud, modificado entre otros, por los Decretos provinciales Nº 3149/14 (30/12/14), Nº 1087/15 (12/05/15), Nº 2685/15 y Nº 2970/15 (15/12/15);
- ✔ Decreto provincial Nº 196/2016 (02/02/16) artículo 13, cuyo plazo fuera prorrogado por Decreto provincial Nº 292/17 (05/02/2017). Suspende la

realización y liquidación de guardias activas y/o pasivas, con excepción de aquellas tendientes a la cobertura de las necesidades en hospitales y centros de salud y limitadas exclusivamente a servicios profesionales o técnicos; o bien en casos de probada necesidad y/o urgencia, con autorización previa del Ministro de la cartera y comunicación inmediata al Ministerio Jefatura de Gabinete;

- ✔ Decreto provincial Nº 2220/2016 (14/10/16): Establece las estructuras política y orgánica del Ministerio de Salud, modificado por Decretos provinciales Nº 793/17 (28/03/17) y Nº 2097/17 (01/08/17). Por Decreto provincial Nº 2193/18 (07/08/18), se aprueban a partir del 06 de agosto de 2018 las nuevas estructuras política y orgánica;
- ✔ Decreto provincial N° 741/2017 (23/03/17): Aprueba las escalas salariales del Escalafón Húmedo, para los meses de marzo, agosto y noviembre del año 2017, y modifica los valores de guardias, turnos extras y adicionales de "Módulo Quirúrgico" y "Feriados y/o Asuetos". Por Decreto provincial Nº 860/17 (03/04/17) se establece que la vigencia de dichos valores es a partir del 01 de febrero de 2017;
- ✔ Resolución M.S. Nº 821/2014 (25/11/14), modificada por su similar Nº 272/2015 (14/05/15): Reglamenta el Decreto provincial Nº 2366/14, sobre adicionales específicos y guardias del Ministerio de Salud;
- ✔ Resolución M.S. Nº 719/2016 (18/10/16): Delegación de facultades por parte del Ministro de Salud a los titulares de las Secretarías y Subsecretarías de la cartera ministerial, derogada por su similar Nº 241/2018 (12/03/18), la que a su vez fue derogada por la Nº 758/2018 (07/08/18) y finalmente dejada sin efecto por la Resolución M.S. Nº 691/2019 (16/08/19);
- ✔ Resolución M.S. Nº 758/2018 (07/08/18): Delegación de facultades por parte del Ministro de Salud a los titulares de las Secretarías y Subsecretarías de la cartera ministerial;

- ✔ Resolución M.J.G. Nº 49/2016 (18/02/16): Aprueba el instructivo del Decreto provincial Nº 196/2016;
- ✔ Circular S.H. Nº 03/2012 (15/08/12): Fija como fecha límite para carga de novedades el día 15 de cada mes;
- ✔ Circular S.G.G Nº 001/2011 (22/05/11), Nº 006/12 (22/05/12): Establece la obligatoriedad de carga de novedades en el sistema S.I.G.A. (con o sin novedades el parte diario);
- ✔ Circular Nº 59/2016 S.G.R.H. (20/12/16): Establece la obligatoriedad de carga de novedades en el sistema S.I.G.A.

2.6 Procedimientos y pruebas

1. Se emitieron requerimientos de información a través de las Notas Externas Nº 1506/17 (fs. 232) y Nº 1507/17 (fs. 232) ambas Letra: TCP-Deleg. Audit. Haberes del 29 de junio de 2017, solicitando a la Secretaría de Gestión de Recursos Humanos y a la Subsecretaría de Haberes información sobre la normativa general aplicable al Escalafón salud, y en particular de las guardias que se liquidan, solicitando se precise en la respuesta la norma de creación y su reglamentación, así como la que establece su valor.

2. Idéntico requerimiento se formuló al Ministerio de Salud por Nota Externa Nº 2102/17 del 28 de septiembre de 2017 (fs. 798), solicitando además detalle de los procedimientos vinculados a la liquidación de guardias, desde la definición de actividades que requieren su cobertura y el cupo, hasta su efectiva liquidación, indicando responsable del inicio de gestión, documental a acompañar, actos administrativos, controles realizados, entre otros; así como también si existe algún medio informatizado que permite el cómputo y/o registro individual de las guardias y su comunicación al área de liquidación.

3. Se analizaron las respuestas proporcionadas por la Subsecretaría de Haberes en su Nota Nº 1635/17 Letra: DGH del 13 de julio de 2017 (fs. 234/239); por la Secretaría de Gestión de Recursos Humanos en su Informe Nº 4585/2017 Letra: S.G.R.H. del 21 de julio de 2017 (fs. 545/546) y por el Ministerio de Salud en su Nota Nº 4648/2017 Letra: MS del 18 de octubre de 2017 (fs. 804/809). En la nota citada en último término, se acompañó además la Nota Nº 571/17 Letra: RRHH de la División de Guardias del Depto de RRHH del Hospital Regional Ushuaia del 11 de octubre de 2017 (fs. 812/814) y Nota sin número ni letra del Depto de RRHH del Hospital Regional de Río Grande del 9 de octubre de 2017 (fs. 831/832).

4. Posteriormente, mediante Nota Externa Nº 1899/18 Letra: TCP-Deleg. Audit. Haberes del 4 de septiembre de 2018 (fs. 1304), se requirió a la Subsecretaría de Haberes: las bases de datos de las guardias, turnos extras y otros de similar tenor, liquidados durante el período comprendido entre el 01 de mayo de 2017 y el 30 de abril de 2018; los actos administrativos que las autorizaron, así como la descripción del circuito efectuado por dicha área para su liquidación. Asimismo, se consultó si con posterioridad al dictado del Decreto provincial Nº 741/17, fue modificada la escala salarial y los valores atinentes a guardias. En respuesta, se recibió la Nota Nº 1607/18 Letra: DGH del 18 de septiembre de 2018 (fs. 1309).

5. Luego, por Nota Externa Nº 2043/18 del 26 de septiembre de 2018 (fs. 1339), se requirió a la Subsecretaría de Haberes los reportes del balance de las liquidaciones de haberes del Escalafón Salud correspondiente a los meses de mayo/2017 a abril/2018 (ambos inclusive), en los cuales se pueda visualizar los totales liquidados por concepto. En respuesta se recibió la Nota Nº 1721/18 Letra: D.G.H. del 26 de septiembre de 2018, remitiendo la documentación solicitada (fs. 1329/1390).

6. Por Nota Interna Nº 1961/18 Letra: TCP-GEA Haberes del 2 de octubre de 2018 (fs. 1391), se solicitó al Ministerio de Salud los expedientes Nº 2121-MS-16, Nº 8556-MS-16 y Nº 19212-MS-18, los que fueron remitidos el 10 de octubre de 2018. Asimismo por Nota Interna Nº 2351/18 Letra: TCP-GEA Haberes (fs. 1450) del 7 de noviembre de 2018, se requirieron los expedientes con la documentación respaldatoria de las guardias realizadas en el mes de noviembre de 2017, siendo enviados los Exptes Nº 21370-MS-18, Nº 21345-MS-18 y Nº 21377-MS-18 a través del Informe MS Nº 10271/18 del 15 de noviembre de 2018 (fs. 1578).

7. Respecto de los legajos incluídos en la muestra, mediante Nota Interna Nº 2264/18 Letra: TCP-GEA Haberes del 31 de octubre de 2018 (fs. 1439/1440), y prórroga por Nota Nº 2367/18 del 12 de noviembre de 2018 (fs. 1466), se requirió al Ministerio de Salud indicar el nivel de estudios y la descripción del título del agente (en caso de corresponder), identificar el área específica en la que se desempeñó durante el período auditado, la jornada laboral (días y horarios o régimen especial de 2x1 o 4x2) y función, así como el procedimiento utilizado para el registro de entrada y salida del personal en la dependencia en la cual presta servicios. En respuesta, se recepcionó las Notas Nº 531/2018 y Nº 529/2018, ambas Letra:DAPS-ZN y del 5 de noviembre de 2018 (fs. 1453/1454), así como el Informe MS Nº 10280/18 del 15 de noviembre de 2018 (fs. 1478/1576).

8. También respecto de los legajos incluídos en la muestra, por Nota Interna Nº 2294/18 Letra: TCP-GEA Haberes del 1 de noviembre de 2018 (fs. 1445/1446), se requirió a la Dirección de Fiscalización Sanitaria indicar si los mismos poseen matrícula o registro profesional, así como también si se encuentra vigente, el nivel de estudios y la descripción del título y/o certificado de

especialidad que ostenta. En respuesta se recibió el Informe D.F.S.Z.S. Nº 160/18 del 9 de noviembre de 2018 (fs. 1470/1475).

9. Por otra parte, a través de la Nota Interna Nº 2324/18 Letra: TCP-GEA Haberes del 5 de noviembre de 2018 (fs. 1448), se solicitó a la Dirección General de Recursos Humanos de la Secretaría General de Gobierno, informar si lo establecido en el artículo 13 del Decreto provincial Nº 196/2016, prorrogado por el Decreto provincial Nº 292/2017 por el término de doce (12) meses; fue nuevamente prorrogado o bien, si fue dictada una nueva norma de similar tenor, aplicable para el ejercicio 2018, adjuntando en caso afirmativo copia de la misma. En respuesta se recibió la Nota Nº 3718/18 Letra: SGRH del 12 de noviembre de 2018, indicando que respecto el ejercicio 2018 no fue emitida una nueva norma que establezca dicha prórroga (fs. 1467).

10. Además, por Nota Interna Nº 2808/18 Letra: TCP-GEA Haberes notificada el 28 de enero de 2019 (fs. 1598), se solicitó al Ministerio de Salud los reportes emitidos por reloj digital y/o biométrico de control horario de entrada y salida, de los agentes que debían utilizar dicho mecanismo en las dependencias en que estos se encuentran instalados, correspondientes a los meses de noviembre 2017 y marzo 2018. En respuesta se recepcionó el 11 de febrero de 2019, la información en soporte magnético acompañada de la Nota Nº 629/2019 Letra: MS (fs. 1609/1615).

11. Se analizaron las respuestas proporcionadas por las diversas áreas consultadas, así como la normativa remitida.

12. Se verificó la documentación respaldatoria de las guardias, turnos extras y conceptos de similar tenor, así como los actos administrativos de aprobación de su liquidación, contenida en los siguientes expedientes: Nº 2121-MS-16, Nº

8556-MS-16, Nº 19212-MS-18, Nº 21345-MS-18, Nº 21370-MS-18 y Nº 21377-MS-18, correspondientes a los agentes seleccionados en la muestra.

13. Se corroboró el parte diario del Sistema S.I.G.A (Informe J.3.f.d.) de los legajos seleccionados en la muestra concordante al período auditado, con el fin de controlar que en los días en que se realizaran guardias, los agentes no hayan incurrido en inasistencias, así como también si usufructuaron los francos compensatorios por las guardias realizadas. También los reportes del sistema de ingresos (reloj), en los casos en que ello fue posible.

14. Se consultó el sistema de liquidación de haberes, a través de la página web http://tercopweb.tierradelfuego.gob.ar.

15. Se elaboró un papel de trabajo para cada caso analizado, para compilar la información cualitativa y cuantitativa de las guardias, turnos extras y otros conceptos de acuerdo a la documentación respaldatoria, y su cotejo con la liquidación practicada a cada agente.

16. Se recopiló en el Anexo I "Detalle de requerimientos y de las respuestas recepcionadas", un resumen de los expedientes auditados, con detalle de las notas emitidas por esta unidad de auditoría en las que se formularan diversos requerimientos, y respuestas del Ministerio de Salud mediante notas e informes, con motivo de los descargos. Cabe destacar que dichos descargos se aportaron con un considerable retraso respecto de los plazos otorgados, con respuestas parciales o insuficientes u omitiendo alguno de los puntos consultados, lo cual trajo aparejado que un mismo expediente deba ser intervenido por esta área de control hasta en cinco (5) oportunidades. El análisis efectuado en cada instancia se materializó a través de una nota firmada por la suscripta.

17. Se compiló en el Anexo II "De la muestra auditada", las observaciones o requerimientos relevados para cada agente, con indicación de su ocurrencia y el resultado del análisis de los descargos que dieran respuesta a los mismos.

2.7 Resultados de los procedimientos aplicados

A continuación se expone el análisis efectuado, respecto a las diferentes cuestiones advertidas en relación al objeto estudiado, a saber:

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.

En la **guardia pasiva** el trabajador se obliga durante un lapso determinado fuera de su jornada activa a atender requerimientos del empleador (por ejemplo, consultas de este) o a acudir al establecimiento para realizar tareas o dirigirse a otro lugar con la finalidad de prestar servicios. El lapso en que el trabajador debe estar disponible para atender esos eventuales requerimientos se denomina guardia pasiva. Y es pasiva pues durante ella el trabajador determina libremente su actividad salvo la restricción mencionada, obligación de atender el llamado y en su caso, acudir al requerimiento (CNTrab. sala III, 28/12/2007, "Pelle, Sebastián c/ Sky Cop S.A." voto del Dr. Guibourg).

Ahora bien, en el ámbito del Ministerio de Salud, a través del dictado del Decreto provincial N° 2366/2014, aplicable al personal permanente perteneciente al Ministerio de Salud, que se desempeña en las dependencias afectadas a la atención médica u otras conexas, de apoyo técnico y administrativo, se unificaron las normas regulatorias de los adicionales específicos y guardias anteriormente dictadas. El mentado decreto fue modificado entre otros, por los Decretos provinciales Nº 3149/2014 (30/12/14), Nº 1087/2015 (12/05/15), Nº 2685/2015 (19/11/15) y Nº 2970/2015 (15/12/15). Se complementó el marco normativo con la emisión de las Resoluciones del Ministerio de Salud Nº 821/2014 (25/11/14) y Nº 272/2015 (14/05/15).

Corresponde advertir que el Decreto provincial N° 2366/14 fue dictado en virtud de lo dispuesto por el artículo 135 de la Constitución Provincial, que estipula en un inciso 19 como atribuciones y deberes del Gobernador el *"Tomar todas las medidas necesarias para hacer efectivos los derechos, deberes y*

garantías previstos en esta Constitución y el buen orden de la administración, en cuanto no sean atribuciones de otros poderes o autoridades creados por ella". A ello se adiciona que los artículos 14, inciso 2º y 53 de la Carta Magna Provincial prevé que todas las personas en la Provincia gozan del derecho a la salud, indicando que el Estado Provincial es el garante mediante acciones y prestaciones, estableciendo, regulando y fiscalizando el sistema de salud pública.

En ese marco, resulta notoriamente procedente la necesidad de prever un sistema de guardias, por la especial mecánica que tiene la actividad hospitalaria y la forzosa cobertura de los distintos requerimientos para la atención de un servicio tan esencial. No obstante, considerando los diversos actos emitidos que modificaron el Decreto provincial Nº 2366/2014, y que cambiaron en numerosas oportunidades el texto de la norma, en la actualidad dicho marco normativo resulta de difícil interpretación y aplicación práctica.

A fin de lograr una mejor comprensión de los conceptos de guardias liquidados en el Escalafón Salud, se confeccionó el siguiente cuadro sinóptico en base al análisis de las normas antes detalladas:

Guardias del Ministerio de Salud

GUARDIAS

Profesionales Universitarios

Profesionales universitarios con título de grado, que desempeñen funciones propias de su profesión (D.P. Nº 2366/14 I.IX)

Activa	8 (*), 12, 24 hs.	Común (inc. a)		Día Hábil/ Día Inhábil	Personal que permanece en forma continua en el establecimiento mas allá de la jornada habitual, a disposición de la unidad asistencial (D.P. Nº 2366/14.I.IX.1)
		Emergencia	"Guardia Activa Emergencia Adultos, Ginecología y Pediatría" (inc. b)	Día Hábil/ Día Inhábil	Realizadas por profesionales médicos en el Servicio de Coordinacion de Urgencias, Emergencias y Catástrofes de HRU, HRRG y Guardia de Emergencias del Centro Asistencia de Tolhuin (D.P. Nº2366/14.I.IX.I.b, modif. D.P. Nº 3149/14 art. 2° y D.P. Nº 1087/15 art. 1°)
			"Guardia Activa Serv Neonatología" (inc. c)	Día Hábil/ Día Inhábil	Realizadas por profesionales médicos en el Servicio de Neonatología en HRU y HRRG (D.P. Nº 2685/15)
			"Guardia Activa Serv T.I, C.M y CG" (inc. d)	Día Hábil/ Día Inhábil	Realizadas por profesionales médicos en el Servicio de Terapia Intensiva, en el Servicio de Clínica Médica y en el Servicio de Cirugía General del HRU y HRRG (D.P. Nº 2970/15)
	(*) 8 hs	No podrán superponerse con la jornada laboral (Resol. MS Nº 821/14 Anexo I.V)			
Pasiva	A	Día Hábil / Fin Semana	Muy alta demanda de concurrencia a la institución: Servicios de Traumatología, Cirugía, Diagnóstico por imágenes (D.P. Nº 2366/14I.IX.II)		Personal a disposición del establecimiento en forma inmediata, permaneciendo dentro de límites del ejido urbano. **En ningún caso pueden coincidir guardias pasivas y activas** (D.P. Nº 2366/14.I.IX.II)
		Serán asignadas al profesional titular de la guardia, correspondiendo la asignación a un solo profesional por día y por especialidad (Resol. MS Nº 821/14 Anexo I.III)			
	B	Sin distinción de día	Alta demanda de concurrencia a la institución (D.P. Nº 2366/14I.IX.II)		
	C	Sin distinción de día	Baja demanda de concurrencia a la institución (D.P. Nº 2366/14I.IX.II)		

Módulo Quirúrgico

Derivan de la guardia pasiva A o B

Día Hábil	Abonado al profesional universitario con actividad quirúrgica que concurra dentro de la Guardia Pasiva A o B, en el marco de una práctica realizada en quirófano, cuando el paciente necesite internación como consecuencia de dicha intervención. Se documenta con el parte quirúrgico del jefe de servicio. (D.P. Nº 2366/14 Anexo I.XIII, modif. D.P. N.º 1087/15 art. 2°)
Fin Semana	Es activado cuando se realizan prácticas quirúrgicas de urgencia, en horario extra laboral. El módulo se activa una sola vez por día e incluye todas las cirugías que se realicen en la guardia. Para su activación el paciente debe ingresar a quirófano y permanecer luego internado. Debe acreditarse con el parte quirúrgico refrendado por el Jefe de Departamento e informado por este último. Para el caso de que deba concurrir un segundo profesional, el mismo percibirá el módulo independientemente del tipo de guardia pasiva que se encuentre realizando, sin modificar la asignación de la misma (Resolución MS Nº 821/14 Anexo I.VI)

NO Profesionales Universitarios

Agentes no comprendidos en el grupo anterior (D.P. Nº 2366/14 I.X)

Activa	6 (*), 8 (*), 12, 24 hs.	Día Hábil / Viernes, Sábado y Domingo	Personal que permanece en forma continua en el establecimiento, mas allá de la jornada habitual, a disposición dentro de la unidad asistencial (D.P. Nº 2366/14.I.X.I)	
		(*) 6 hs y 8 hs	No podrán superponerse con la jornada laboral (Resol. MS Nº 821/14 Anexo I.V)	
Pasiva	B	Sin distinción de día	Alta demanda de concurrencia a la institución (D.P. Nº 2366/14I.X.II)	Personal a disposición del establecimiento en forma inmediata, permaneciendo dentro de límites del ejido urbano. **En ningún caso pueden coincidir guardias pasivas y activas** (D.P. Nº 2366/14.I.X.II)
	C	Sin distinción de día	Baja demanda de concurrencia a la institución (D.P. Nº 2366/14I.X.II)	

Turnos Extras 6 hs.

Personal de enfermería y Operadores de Salud Mental

Activa	6 hs	Sin distinción de día	Personal de enfermería y Operadores de Salud Mental que trabajen dentro del dispositivo de internación, y que realicen turnos de 6 hs de trabajo fuera de su horario habitual de labor. No puede liquidarse más de un turno extra de 6 hs por día, además del regular (D.P. Nº 2366/14.I. XI y XII)

Feriados y Asuetos

Agentes que cubren servicios durante los feriados y/o asuetos y que cumplen regímenes de trabajo de 2x1 y 4x2. Quedan excluídos los agentes que cubren los servicios de lunes a viernes, liquidándose y abonándose en forma mensual (D.P. Nº 2366/14I.VIII, modif. DP Nº 3149/14)

2) Suspensión de horas suplementarias en el ámbito del Poder Ejecutivo

Es dable destacar que por Decreto provincial Nº 196/2016 del 2 de febrero de 2016, se suspendió provisoriamente por el término de doce (12) meses la realización y liquidación de horas extras, horas de guardia, guardias activas y/o pasivas y/o concepto equivalente, con excepción de aquellas tendientes a la cobertura de las necesidades en hospitales y centros de salud y limitadas exclusivamente a servicios profesionales o técnicos, o bien en casos de probada necesidad y/o urgencia, con autorización previa del Ministro de la cartera y comunicación inmediata al Ministerio Jefatura de Gabinete, quien evaluará la pertinencia de la autorización otorgada y podrá instruir su eventual cese (artículo 13). Posteriormente, por Decreto provincial Nº 292/2017 del 5 de febrero de 2017 se prorrogó su vigencia por el término de doce (12) meses más.

Habida cuenta que el último de los decretos citados estuvo vigente durante gran parte del período auditado, se verificó en el marco de las actuaciones relevadas, si se había dejado constancia de que las guardias realizadas hayan sido amparadas en dicha excepción, así como también si fue cumplimentado el procedimiento allí previsto. Al respecto, en la primera intervención se advirtió no sólo la inexistencia de documentación en tal sentido, sino que los actos administrativos de aprobación de guardias no se encuadraron en la excepción dispuesta en el artículo 13 del Decreto provincial Nº 196/2016 (prorrogado por el Decreto provincial Nº 297/2017).

Con motivo de los descargos formulados, en los expedientes examinados se incorporaron diversas notas en las cuales, el Ministro de Salud puso en conocimiento del Ministro Jefe de Gabinete la realización de guardias. En cuanto a su justificación, sólo en los primeras notas se precisaban los fundamentos, limitándose las siguientes notas a comunicar formalmente que serían ejecutadas.

3) Del procedimiento atinente a las guardias

En materia de guardias, si bien resulta aplicable lo estipulado en el Decreto provincial Nº 2366/2014 y sus modificatorios, así como las Resoluciones del Ministerio de Salud Nº 821/2014 y Nº 272/2015, dichas normas sólo establecen la descripción de los tipos de guardias aplicables al escalafón bajo estudio y las condiciones que deben reunir las mismas, careciendo de un procedimiento administrativo específico atinente a su planificación y rendición.

Cabe destacar que este Tribunal de Cuentas, en el marco del Expediente TCP-PR Nº 265/2013 caratulado "*S/Auditoría Hospital Regional Ushuaia*" emitió el 4 de agosto de 2014 la Resolución Plenaria Nº 174/2014, la cual en su artículo 14 dispuso: "*Requerir al Director General del Hospital Regional Ushuaia Dr. Eric MANRIQUE T. y al Jefe del Departamento de Recursos Humanos, Sra. Laura RINALDI que adopten las medidas tendientes a que se establezca el procedimiento administrativo para las guardias activas/pasivas*". Sin embargo, de acuerdo a lo esgrimido en la Resolución Plenaria Nº 74/2018 del 9 de marzo de 2018, esto no fue cumplimentado.

Por dicha razón, se consultó al Ministerio de Salud sobre la existencia de algún circuito empleado en la práctica, cuya respuesta se resume a continuación:

Planificación:

- Los jefes de servicios y/o responsables del área confeccionan y suscriben una planilla mensual (el día 15 del mes anterior) conteniendo los agentes que realizarán las guardias, detallando el día y los totales.
- El Departamento de Recursos Humanos confecciona un cronograma resumido, el cual es rubricado por el Director General para su elevación a la Secretaría de

Salud. Luego de su autorización, retorna dicho cronograma a ese departamento generador.

Rendición:

- Los jefes de servicios y/o responsables del área confeccionan y suscriben una planilla de excel con la información atinente a las guardias realizadas (activas, pasivas, turnos extras), en la cual debe plasmarse los controles realizados por dicha autoridad. La información es presentada en la Dirección General del Hospital el primer día hábil de cada mes.
- Los módulos quirúrgicos deben rendirse con detalle de la información acompañada de los partes quirúrgicos.
- Los feriados y asuetos se entregan el segundo día hábil posterior al último feriado y/o asueto del mes.
- Recopilada toda la documentación, la misma es avalada por el Director a cargo de cada dependencia con su firma.
- Posteriormente interviene la División de Guardias, quien controla la documentación y la asistencia de cada agente en el sistema SIGA, dando de baja cualquier guardia que resulte incompatible. Luego se efectúa la carga en el sistema provisto por la Subsecretaría de Haberes, de la información atinente a la cantidad y tipo de guardia realizada para cada agente. Dicho sistema emite un reporte que sirve como anexo del acto administrativo de aprobación.
- Finalmente, se eleva el proyecto de acto para la firma del funcionario responsable del Ministerio de Salud, y su posterior comunicación a la Subsecretaría de Haberes.
- Por su parte, la Subsecretaría de Haberes carga en el sistema Tercop la información atinente a los códigos de liquidación y cantidad de guardias de cada agente beneficiario, empleando ítems de ajuste en los casos en que el mes de realización de guardias, no sea el mes inmediato anterior al que refiere la liquidación.

En cuanto a la modalidad de selección de agentes que cubren las guardias, la mayoría de las áreas indicó que esta recae en los responsables de las diferentes áreas, y que es realizada de acuerdo a la disponibilidad del personal dependiente, el cual conforme a lo informado resulta escaso en la mayoría de los servicios.

4) De los actos administrativos de aprobación de guardias

A través de la Resolución del Ministerio de Salud Nº 719/2016, del 18 de octubre de 2016, se delegó en los titulares de la Secretaría de Administración Financiera e Infraestructura Sanitaria, Secretaría de Atención Primaria de la Salud, Secretaría de Salud, Secretaría de Planificación, Gestión y Políticas de Salud, Secretaría de Accesibilidad a los Servicios de Salud, Subsecretaría de Recursos Humanos y Despacho, Subsecretaría de Infraestructura Sanitaria, Subsecretaría de Sistemas Informáticos y Comunicaciones, Subsecretaría de Gestión de Salud, Subsecretaría de Medicina del Trabajo, Subsecretaría de Política Sanitaria y Subsecretaría de Accesibilidad a los Servicios de Salud, las facultades detalladas en los Anexos del acto (artículo 2º). De dichas competencias delegadas, se destaca la siguiente, que se reitera en todos los anexos, para los titulares de aquellas dependencias:

"Emitir los actos administrativos pertinentes para la autorización y liquidación de las guardias previstas en el punto IX: 'Guardias Profesional Universitario', X: 'Guardias No Profesionales Universitarios" del Anexo I, y demás Adicionales Específicos del área de Salud, del Decreto Provincial Nº 2366/14 y sus modificatorios, de los agentes bajo su dependencia".

Para ello, se consideró que en virtud del Decreto provincial Nº 2220/2016 (Estructura Política del Ministerio de Salud), resultaba necesaria la delegación en las dependencias allí identificadas, estimándose que la competencia

para el dictado de la resolución surgía del artículo 16 de la Ley provincial Nº 1060 (Ley de Ministerios) y del Decreto provincial Nº 3022/2015 (designación del ex Ministro de Salud Dr. Marcos COLMAN).

De lo expuesto, surge que deben analizarse, por un lado, la facultad para el dictado del acto respectivo y, por otro, la factibilidad de su delegación.

4.a) De la competencia

En primer término, véase que la Ley provincial Nº 1060, en sus artículos 10 y 16 (este último estipula las atribuciones y competencias del Ministerio de Salud, en particular) prevé lo siguiente:

"Artículo 10.- Las funciones de los Ministros y Secretarios de Estado serán: (…) *b) en materia de su competencia:* (…) *10. Nombrar, promover y remover al personal de su jurisdicción en la medida que lo autorice el régimen de delegaciones en vigencia y proponer al Poder Ejecutivo el nombramiento en los casos que corresponda;* (...)".

"Artículo 16.- Son atribuciones y competencias del Ministerio de Salud asistir a la Gobernadora de la Provincia y al Ministro Jefe de Gabinete, en orden a sus competencias, en todo lo inherente a la salud de la población y a la promoción de conductas saludables de la comunidad y, en particular: 1. Establecer, organizar, gestionar, regular y fiscalizar el sistema de salud pública y concretar la política sanitaria en la promoción, prevención, protección, recuperación, rehabilitación y creación de condiciones adecuadas de la salud física y mental de los habitantes de la Provincia; 2. Administrar y gestionar los establecimientos destinados a la salud pública, dependientes del Estado; 3. Entender en el control de la calidad de atención en salud brindada por los entes públicos y privados en todo el territorio de la Provincia, ejerciendo el poder de policía sanitaria respecto de los recursos

humanos, tanto profesionales como técnicos en salud, establecimientos, equipos, instrumental, tecnología médica y productos vinculados con el cuidado y protección de la salud; (…)".

Lo expuesto permitiría sostener razonablemente que la propia ley ha determinado la competencia del Ministerio de Salud para todo lo relativo al personal, que abarcaría la autorización y la liquidación de las guardias.

A propósito de la competencia la Ley provincial Nº 141, en su artículo 2º prevé que: "*Artículo 2º.- La competencia de los órganos administrativos será la establecida por la Constitución de la Provincia, las leyes orgánicas administrativas y los reglamentos que se dicten en su consecuencia*".

Luego, la Doctrina ha explicado que el criterio para delimitar la competencia de un órgano estatal es el siguiente: "(...) *en primer lugar, el texto expreso de la norma que la regule; en segundo, el contenido razonablemente implícito, inferible de ese texto expreso y, en tercer término, los poderes inherentes derivables de la naturaleza o esencia del órgano o ente de que se trate, interpretados, los dos últimos elemento, a la luz de la especialidad* (...)" (COMADIRA, Julio R., *El acto administrativo,* La Ley, Buenos Aires, 2011 , p. 27).

En otras palabras, entendiendo que la competencia consiste en el grado de aptitud que la Ley provincial Nº 1060 le confiere al Ministerio de Salud para el ejercicio de sus funciones, es posible que en ese obrar determinado pueda autorizar y liquidar las guardias previstas en los Decretos provinciales respectivos. En efecto, si bien no surge expresamente de la norma indicada, resulta razonablemente implícito y como poder inherente derivado de la naturaleza del órgano, por la especificidad y especialidad que presenta el servicio de salud.

Lo anterior es corroborado por el artículo 7º del Decreto provincial Nº 2366/2014 y sus modificatorios; el Anexo I, capítulo *"DE LOS AGRUPAMIENTOS"*, punto I – *"AGRUPAMIENTO PROFESIONAL UNIVERSITARIO BAJO EL SISTEMA DE DEDICACIÓN EXCLUSIVA SANITARIA"*, apartado II y punto III - *"AGRUPAMIENTO PROFESIONAL TÉCNICO"* (competencia para incluir o desafectar del adicional); Anexo I, capítulo *"DEL RÉGIMEN LABORAL"*, puntos V – *"MAYOR HORARIO"* y puntos IX – *"GUARDIAS PROFESIONAL UNIVERSITARIO"* y X - *"GUARDIAS NO PROFESIONALES UNIVERSITARIOS"*; entre otros.

4.b) De la Delegación

Ahora bien, sentado que la competencia residiría en cabeza del Ministro de Salud, corresponde entonces analizar si se podría delegar la facultad para autorizar y liquidar guardias, tal lo acontecido con la Resolución M.S. Nº 719/2016.

Ello desde que el artículo 3º de la Ley provincial Nº 141 indica que: *"Artículo 3º.- La competencia es irrenunciable e improrrogable. Cuando la avocación o la delegación fueren procedentes, el acto dictado en su mérito será válido. La avocación será procedente mientras la competencia no haya sido asignada al órgano inferior en mérito a una idoneidad especialmente reconocida. La avocación no procede respecto de las entidades autárquicas"*.

En efecto, atento a que el ejercicio de la competencia es obligatoria (puesto que se establece en interés público por una norma), la posibilidad de prorrogarla estará condicionada a que se permita la avocación o la delegación. Respecto de este último elemento de organización administrativa, al comentar el artículo transcripto el Dr. HUTCHINSON explicó que:

"La delegación consiste en un acto jurídico por el cual un órgano transfiere a otro el ejercicio de competencia que le fuera atribuida. Debe ser expresa y contener el acto de delegación una clara y concreta enunciación de las atribuciones que comprende la transferencia. Para que sea procedente se requiere una norma expresa (que no tiene necesariamente que ser una ley) general o especial que la autorice (…). *En materia de delegación la interpretación debe ser restrictiva, dado que es un instituto excepcional* (...)" (HUTCHINSON, Tomás, *Procedimiento Administrativo de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur*, Emprendimientos Fueguinos, Ushuaia, 1997, p. 56).

En otras palabras, la delegación procede siempre que esté autorizada de manera expresa en una norma, sea de naturaleza constitucional, legal o reglamentaria, existiendo consenso en la necesidad del cumplimiento del requisito (v. COMADIRA, Julio P., *"La delegación administrativa"*, Revista El Derecho, Nº 14320, año IV, EDA 2017, p. 2).

Tampoco existiría la habilitación respectiva en la normativa particular referida en la Resolución M.S. Nº 719/2016: el Decreto provincial Nº 2220/2016, que tuvo por objeto modificar la Estructura Política del Ministerio de Salud e incorporar las misiones y funciones de determinadas Subsecretarías; el Decreto provincial Nº 3022/2015, por el que se designó al entonces Ministro de Salud, Dr. Marcos A. COLMAN; o el Decreto provincial Nº 2366/2014 y sus modificatorios, que aprobó los adicionales específicos del Área de Salud, cuya autorización y liquidación se delegó.

Por el contrario, tal como ya fue indicado, el acto mencionado en último término expresamente dispuso en su artículo 7º que *"La liquidación de los Adicionales de Salud, será corolario del acto administrativo pertinente, emitido por el titular del Ministerio de Salud"*.

Desde esta atalaya, atento a que la competencia resulta un requisito esencial del acto administrativo (artículo 99, inciso a, de la Ley provincial Nº 141), la Resolución M.S. Nº 719/2016 presentaría un vicio por ausencia de facultad delegante, por lo que correspondería dejarla sin efecto.

A su vez, al carecer de valor jurídico la delegación, acarrearía el vicio en los actos administrativos de alcance particular dictados a consecuencia de aquella resolución, y que fueran analizados en el marco de los expedientes auditados, como por ejemplo la Resolución S.A.F. e I.S. Nº 1090/2017. Ello, por ser el acto administrativo de alcance particular que utiliza la referida Resolución del Ministerio de Salud como sustento jurídico para la emisión del acto de reconocimiento y autorización de liquidación de guardias.

No obstante, puesto que conforme el artículo 109 de la Ley provincial Nº 141, el acto administrativo viciado en cualquiera de sus elementos será de nulidad relativa (salvo los supuestos taxativos de nulidad absoluta establecidos en el artículo 110) y en el entendimiento de que el vicio que se presentaría sería de competencia en razón del grado, cabría su saneamiento en los términos del artículo 115 de dicha norma.

Cabe destacar que, si bien la Resolución M.S. Nº 719/2016 fue dejada sin efecto por su similar Nº 241/2018 a partir del 12 de marzo de 2018, y esta a su vez por la Resolución M.S. Nº 758/2018 del 7 de agosto de 2018, idéntica conclusión se extiende a las últimas resoluciones citadas, dado que fueron emitidas en similares términos que su antecesora.

Luego, habiéndose comunicado lo expuesto al Ministerio de Salud mediante Actas de Constatación T.C.P. Nº 1/2019 a Nº 6/2019, todas Letra:

G.E.A.H. (Control Posterior), mediante Nota MS Nº 143764/2019 del 16 de agosto firmada por la Directora General de RHH y Despacho Adm. Sel Ministerio de Salud, Lic. Rosa GUERRA, se informó que por Resolución M.S. Nº 691/2019 del 16 de agosto de 2019, se resolvió lo siguiente:

"Artículo 1º.- Ratificar en todos sus términos, el contenido de los actos administrativos emitidos en el marco de las Resoluciones M.S. Nº 75/08, Nº 230/08, Nº 312/08, Nº 453/08, Nº 432/09, Nº 437/10, Nº 03/12, Nº 368/14, Nº 871/14, Nº 753/15, Nº 97/16, Nº 719/16, Nº 241/18 y Nº 758/18, mediante las cuales se delegó en los titulares de las Secretarías y Subsecretarías del Ministerio de Salud, las facultades que en los Anexos de cada una de las citadas Resoluciones se detalla. Ello por los motivos expuestos en los considerandos.

Artículo 2º.- Derogar, desde el dictado de la presente, la Resolución M.S. Nº 758/18 (...)".

5) Del tipo de día (hábil o inhábil) en que se realiza la guardia

En lo que respecta al tipo de día en que se realiza una guardia o turno extra y su arancel, el Anexo I del Decreto provincial Nº 2366/2014, capítulo "*DEL RÉGIMEN LABORAL*", distingue según se trate de guardias de los profesionales universitarios o no profesionales universitarios, activas o pasivas, módulo quirúrgico y turnos extras de enfermeros y operadores de salud mental.

El inciso IX - "*GUARDIAS PROFESIONAL UNIVERSITARIO*", prevé que:

"(...) *I. GUARDIA ACTIVA PROFESIONAL UNIVERSITARIO*

(…) *A los fines de la percepción del adicional citado, deberán discriminarse en: a) Guardias de días hábiles profesionales universitarios: según el anexo adjunto. b)* (...) *'GUARDIAS ACTIVAS EMERGENCIA ADULTOS, GINECOLOGÍA Y PEDIATRÍA'. c)* (...) *'GUARDIAS ACTIVAS SERVICIO NEONATOLOGÍA'. d)* (…) *'GUARDIAS ACTIVAS SERVICIOS TERAPIA INTENSIVA, CLÍNICA MÉDICA Y CIRUGÍA GENERAL'.*

II. GUARDIA PASIVA PROFESIONAL UNIVERSITARIO

(…) *Guardias Pasivas A:* (…) *Guardias Pasivas B:* (…) *Guardias Pasivas C:* (…)

(…) *Para las Guardias Pasivas A se considerará arancel diferenciado según se trate de guardia de días hábiles, o de días sábados, domingos y feriados, según anexo adjunto* (...)".

Por su parte, el inciso X - "*GUARDIAS NO PROFESIONALES UNIVERSITARIOS*", del Anexo I del Decreto provincial Nº 2366/2014, estipula:

"(...) *I. GUARDIA ACTIVA*

(…) *La afectación al servicio podrá ser durante veinticuatro (24) horas, doce (12) horas, ocho (8) horas, o seis (6) horas corridas, según las modalidades del siguiente detalle:*

Guardias de días hábiles no profesionales universitarios: según el anexo adjunto.

Guardias de viernes, sábados, domingos y feriados no profesionales universitarios: según anexo adjunto.

II. GUARDIA PASIVA

(…) *d) De acuerdo al tipo de demanda, se las clasificará en: Guardias Pasivas B:* (...) *Guardias Pasivas C:* (...)".

El inciso XIII - "MÓDULO QUIRÚRGICO" del Anexo I del Decreto provincial Nº 2366/2014 (modificado por el Decreto provincial Nº 1087/2015), establece que:

"a) El presente módulo será abonado al profesional universitario con actividad quirúrgica que concurra dentro de la Guardia Pasiva A o B según corresponda, en el marco de una práctica realizada en quirófano, cuando el paciente necesite internación como consecuencia de dicha intervención.

(…) c) Se considerará arancel diferenciado según se trate de guardias de días hábiles, o de días sábados, domingos o feriados, según anexo adjunto".

Por último, los incisos XI - *"TURNO EXTRA DE SEIS (6) HORAS ENFERMEROS"* y XII *"TURNO EXTRA DE SEIS HORAS OPERADORES SALUD MENTAL"* del Anexo I del Decreto provincial Nº 2366/2014, reza:

"XI - *TURNO EXTRA DE SEIS (6) HORAS ENFERMEROS:*

a) El adicional citado es destinado al personal de enfermería, que trabaje dentro del dispositivo de internación dependiente del Ministerio de Salud y que realice turnos de seis (6) horas de trabajo fuera de su horario habitual de labor.

b) No podrá liquidarse más de un turno extra de seis (6) horas por día, además del turno regular. Se percibirá según anexo adjunto.

XII - TURNO EXTRA DE SEIS HORAS OPERADORES SALUD MENTAL

a) El adicional citado es destinado a los técnicos u operadores de salud mental que trabajen dentro del dispositivo de internación dependiente del Ministerio de Salud, que realice turnos de seis (6) horas de trabajo fuera de su horario habitual de labor.

b) No podrá liquidarse más de un turno extra de seis (6) horas por día, además del turno regular, sin perjuicio de lo cual, deberán garantizar la prestación del servicio en forma continua.

c) Se percibirá según anexo adjunto".

Los anexos a que refieren los artículos transcriptos, sólo distinguen entre *"semana"* y *"fin de semana"*.

Luego, de lo expuesto surge en primer lugar, que hay diferencias en los valores de las guardias, según se trate de guardias de lunes a jueves o de viernes a domingos y feriados. Ello no merece objeción, atento a que la materia y política salarial es propia del titular del Poder Ejecutivo Provincial (v. en este sentido, el Acuerdo Plenario N° 2127, del 2 de diciembre de 2010 y el precedente del Superior Tribunal de Justicia *"RAÑA, LUIS ÁNGEL C/PODER EJECUTIVO PROVINCIAL S/ ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD"* -Expediente Nº 929/99 SDO- del 15 de septiembre de 2003), pudiendo estipular retribuciones del adicional distintas -siempre que aquello no resulte discriminatorio- para días diversos.

No obstante, en segundo lugar, se advierte que en el propio decreto se distingue para algunos casos ese valor diferenciado del día viernes, que no se replica para todos los supuestos. En otras palabras, habrá que estar al tipo de guardia y si se trata de guardias de profesionales universitarios o no universitarios y de módulo quirúrgico o de turnos extras, para determinar un valor diferenciado para los días viernes.

Empero, de la documentación analizada en esta auditoría surge que las guardias activas (comunes y de emergencia), guardias pasivas A y módulos quirúrgicos realizados los días viernes por los profesionales universitarios, se liquidan al valor de los sábados, domingos y feriados. Ello tiene como consecuencia que su pago importa una contradicción, en principio, con lo previsto en el Decreto provincial Nº 2366/2014 y sus modificatorios, por lo que puede entenderse que se abonan de manera indebida.

En el caso de los turnos extras, si bien los incisos XI y XII del Decreto provincial Nº 2366/2014 no contemplan en su texto la distinción del tipo de día, esta sí es enunciada en el Anexo V de la misma norma, donde se fijan los valores de los turnos extras, según sea día de semana o fin de semana, la cual fue mantenida en los nuevos montos fijados en el Decreto provincial Nº 741/2017. También los turnos extras realizados los días viernes por los enfermeros y operadores de Salud Mental, se liquidan al valor de los sábados, domingos y feriados, lo cual como se expuso precedentemente, su pago importa una contradicción, con lo previsto en el Decreto provincial Nº 2366/2014 y sus modificatorios.

Consultado el Ministerio de Salud al respecto, fue informado que simplemente se utiliza como criterio para las guardias profesionales y turnos extras, lo previsto para las guardias activas no profesionales universitarios, que clasifica a las guardias de día de semana y fin de semana, contemplando en este último el día viernes. Al respecto se advierte que el criterio empleado para las guardias profesionales y turnos extras no se ajusta al marco normativo y deben por ende liquidarse los días viernes como día de semana, o en su caso, propenderse al cambio de la normativa antes indicada, si se considera que tal distinción resultaría discriminatoria.

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.

(…) II. GUARDIA PASIVA PROFESIONAL UNIVERSITARIO

(…) Por cada siete (7) días de disponibilidad en guardia pasiva A o B, el agente se hará acreedor a un (1) día de franco compensatorio, no acumulable y que deberá usufructuarse dentro de los siguientes treinta (30) días de acuerdo a las necesidades organizativas de cada servicio, no pudiendo usufructuarse más de dos (2) francos consecutivos ni adicionarse a las licencias ordinarias y extraordinarias.

X – GUARDIAS NO PROFESIONALES UNIVERSITARIOS

(…) c) Las guardias podrán ser:

I. GUARDIA ACTIVA

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.

La afectación al servicio podrá ser durante veinticuatro (24) horas, doce (12) horas, ocho (8) horas, o seis (6) horas corridas, según las modalidades del siguiente detalle:

Guardias de días hábiles no profesionales universitarios: según el anexo adjunto.

Guardias de viernes, sábados, domingos y feriados no profesionales universitarios: según anexo adjunto.

II. GUARDIA PASIVA (…)

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.*

Para el caso de guardia activa de 12 horas que se realiza de 20 a 8 horas, la postguardia será usufructuada el siguiente día o en caso de tratarse de sábado el siguiente lunes (…)".

A su vez, dicho artículo fue modificado por la Resolución del Ministerio de Salud Nº 272/2015 del 14 de mayo de 2015, cuyo artículo 1º dispuso: "*Artículo 1º.- Ampliar los términos de la Resolución M.S. Nº 821/14, Anexo I, Punto V, permitiéndose trasladar a otro día, la postguardia a efectivizar el lunes por la guardia activa de 24 Hs realizada el día sábado, situación que deberá estar fundada por estrictas razones de servicio y sin que la misma perjudique el normal funcionamiento del área, debiendo contar con el aval de la máxima autoridad del nosocomio* (...)".

A efectos de una mejor comprensión, lo hasta aquí expuesto se resume en el siguiente cuadro:

Tipo Guardia	Profesionales Universitarios (D.P. Nº 2366/14 Anexo I. IX.II)	No Profesionales Universitarios (D.P. Nº 2366/14 Anexo I. X.I)
Activa 24 hs	Da derecho a un período de descanso inmediato de igual duración. Por resolución ministerial se aclara que que el franco será usufructuado el día inmediato siguiente al día en que se efectúe la guardia. En caso de que la guardia se efectúe un día sábado, la postguardia será usufructuada el siguiente lunes (Resolución MS Nº 821/14. I.V) o a otro día, en caso de estrictas razones de servicios debidamente fundadas y sin que la misma perjudique el normal funcionamiento del área, debiendo contar con el aval de la máxima autoridad del nosocomio (Resolución MS Nº 272/15 art. 1°)	
Activa 12 hs	Su franco no se encuentra expresamente contemplado	Su franco no se encuentra expresamente contemplado
Activa 8 hs	Su franco no se encuentra expresamente contemplado	Su franco no se encuentra expresamente contemplado
Activa 6 hs	N/C	Su franco no se encuentra expresamente contemplado
Pasiva A	Por cada 7 días de disponibilidad en guardia pasiva A o B, 1 día de franco compensatorio, no acumulable y que deberá usufructuarse dentro de los 30 días, de acuerdo a las necesidades organizativas de cada servicio, no pudiendo usufructuarse más de 2 francos consecutivos ni adicionarse a las licencias ordinarias y extraordinarias (D.P. Nº 2366/14 Anexo I. IX.II). Por resolución ministerial se aclara que estos 7 días deben ser corridos (Resolución MS Nº 821/14. I.IV)	N/C
Pasiva B		Su franco no se encuentra expresamente contemplado
Pasiva C	Su franco no se encuentra expresamente contemplado	Su franco no se encuentra expresamente contemplado

Referencias:
N/C: No corresponde el tipo de guardia al agrupamiento

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 N° 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.

Al respecto, la jurisprudencia ha indicado que "(...) *La violación de la pausa mínima de descanso entre jornada de doce horas constituye un ilícito administrativo que no genera sobretasa salarial, pues como todo descanso tiene una finalidad higiénica que se distorsionaría con su compensación dineraria* (...)" (CNAT, Sala V, 28/12/1990, TSS, 1991-329, citado en ETALA, Carlos A., *Contrato de trabajo*... op. cit., p. 439).

El descanso diario previsto en la normativa tiene por fin "(...) *dar resguardo a la integridad psicofísica del trabajador y atender no sólo a su necesidad de reponer energías sino también a los requerimientos normales de la*

vida familiar, social y recreativa de todo ser humano. De allí que, con razón, se ha dicho que jornada y descanso son dos facetas de un mismo problema (...)" (ACKERMAN, Mario E. -Director- y TOSCA, Diego M. -Coordinador-, *Tratado de Derecho del Trabajo...* op. cit., p. 655). Por ello, se ha sostenido que el descanso obligatorio de doce (12) horas entre la finalización de una jornada y el comienzo de la siguiente, que prevé el artículo 197 de la Ley nacional Nº 20.744, es una regla que no posee excepción de fuente legal (v. ACKERMAN, Mario E. -Director- y TOSCA, Diego M. -Coordinador-, *Tratado de Derecho del Trabajo...* op. cit., p. 668/669).

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.

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:

"ARTICULO 3. - En las explotaciones comprendidas en el artículo 1 se admiten las siguientes excepciones:

a) Cuando se trate de directores y gerentes.

b) Cuando los trabajos se efectúen por equipos, la duración del trabajo podrá ser, prolongada más allá de las ocho horas por día y de cuarenta y ocho semanales, a condición de que el término medio de las horas de trabajo sobre un

período de tres semanas a lo menos, no exceda de ocho horas por día o de cuarenta y ocho horas semanales;

c) En caso de accidente ocurrido o inminente, o en caso de trabajo de urgencia a efectuarse en las máquinas, herramientas o instalaciones, o en caso de fuerza mayor, pero tan sólo en la medida necesaria para evitar que un inconveniente serio ocurra en la marcha regular del establecimiento y únicamente cuando el trabajo no pueda ser efectuado durante la jornada normal, debiendo comunicarse el hecho de inmediato a las autoridades encargadas de velar por el cumplimiento de la presente ley".

"ARTICULO 4.- Los reglamentos del Poder Ejecutivo pueden fijar por industria, comercio y oficio y por región:

a) Las excepciones permanentes admisibles para los trabajos preparatorios o complementarios que deban necesariamente ser ejecutados fuera de límite asignado al trabajo general del establecimiento o para ciertas categorías de personas cuyo trabajo sea especialmente intermitente;

b) Las excepciones temporarias admisibles para permitir a las empresas hacer frente a las demandas extraordinarias de trabajo.

Para acordar estas autorizaciones se tendrá en cuenta el grado de desocupación existente".

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 Nº 11.544, Nº 11.317, Nº 4661 y Nº 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, cuyo artículo 10 prevé que: "*Artículo 10.- Solamente podrán excederse los límites de la jornada y semana normales de trabajo, o los señalados en el art. 5, con horas suplementarias, cuando se trate de personal de las salas de operaciones que deba ser retenido con motivo de una intervención.*

En este caso se hará constar la iniciación del período suplementario de trabajo, tan pronto como se produzca, en el registro especial previsto por el art. 6, inc. c) de la ley 11.544, y también la hora en que termine. Las horas suplementarias serán remuneradas con el recargo establecido por el art. 5 de la ley".

En la misma línea se encuentra la Ley nacional Nº 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 (...)".

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.

6.c. La contraprestación horaria

El Decreto provincial Nº 2366/2014 prevé francos compensatorios que afectarían la contraprestación horaria que debe cumplir el agente.

Esta cuestión ha sido analizada en la Resolución Plenaria N° 65/2007, del 14 de agosto de 2007, con remisión a lo dicho por el área legal del Tribunal de Cuentas, explicando que: "(...) *desde un punto de vista estrictamente normativo cabe concluir que, el uso de francos compensatorios (pos-guardias) no puede afectar el régimen mínimo de prestación de servicios durante cuarenta (40) horas semanales que establece el Decreto 2677/06, ya que de otro modo se caería en una situación no regulada legalmente. De lo contrario dicha norma u otra de similar jerarquía debió estipularlo* (...)" (se advierte que la normativa allí mencionada ha sido derogada por el artículo 8° del Decreto provincial N° 2366/2014, no obstante el análisis es de aplicación al presente caso).

En otro orden de ideas, se advirtió en esta auditoría que, en la práctica, a raíz de lo dispuesto por la Resolución dictada por el Ministerio de Salud bajo N° 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 N° 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* (...)".

Al respecto, si bien ambas normas tendrían naturaleza reglamentaria, la potestad regulatoria de la Resolución del Ministerio deberá estar a los términos del Decreto referido, por ser de rango jerárquico superior (artículo 31 de la Constitución Provincial).

6.d. El sistema en la práctica

En los casos analizados, se verificó en forma sucesiva la falta de usufructo del descanso establecido en el Decreto provincial N° 2366/2014, para las guardias activas de 24 horas (universitarios y no profesionales universitarios) y para las guardias pasivas A o B de los profesionales universitarios. En las respuestas, el Ministerio de Salud

indicó que ello obedecía a que su usufructo no es de carácter obligatorio, sino que se encuentra supeditado a razones de servicio, siendo que algunos profesionales son únicos en su especialidad en una determinada dependencia.

Sin embargo, en los casos en que se concedió el descanso- de acuerdo a la novedad registrada en el sistema SIGA-, este no se otorgó de acuerdo a la pauta temporal establecida en la norma, que es dentro de los 30 días siguientes. También se verificó la situación inversa, es decir, el usufructo de francos sin que se cumpla el requisito de la cantidad mínima de guardias pasivas consecutivas (7 días).

También se verificaron casos, en que los agentes realizan durante 28, 29 y/o 30 días en el mes guardias pasivas, o bien guardias activas o turnos extras, atentando ello contra el régimen de descansos del trabajador.

Por lo expuesto, se estima que en orden a la eficiencia y eficacia del servicio de salud, desde la óptica de las condiciones laborales del personal -que redundaría a su vez en una mejor prestación de la actividad hospitalaria-, debiera analizarse una adecuación del sistema de guardias previsto por el Decreto provincial Nº 2366/2014. Entonces, teniendo presente la complejidad del estudio que se sugiere efectuar, sin perjuicio de las dificultades prácticas que ello implicaría por las variadas especialidades y niveles de riesgo, podría recomendarse que a través de un plan de mejoramiento progresivo, se contemple un cálculo de planteles básicos funcionales de personal por área, basados 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, en el marco normativo respectivo.

La propuesta formulada en el párrafo precedente encuentra sustento en lo vertido por la Fiscalía de Estado en el Dictamen Nº 9/2005, del 15 de julio de 2005, en el que se concluyó que: "(...) *Evidentemente, la especial mecánica que tiene la*

actividad hospitalaria y la necesaria cobertura de los distintos requerimientos para la atención de un servicio tan esencial, requiere de normas que le permitan a los distintos actores poder solucionar las múltiples y variadas continencias que a diario se le presentan, con la celeridad que aquella impone.

Más para ello, deben dictarse las normas que les permitan poder abordar y solucionar tales contingencias en forma ágil, rápida, eficaz y clara, sin que sea necesario recurrir a interpretaciones forzadas o buscar el encuadre de una situación por vía de analogía, pues, como se ha visto, ello lleva a que se produzcan asimilaciones o aplicación de normas en forma errónea.

Es por ello que se exhorta a las máximas autoridades sanitarias para que, previa consulta e intervención de los distintos servicios y responsables de los nosocomios provinciales, se dicte una normativa uniforme, clara y lo más comprensiva posible de las diferentes situaciones que a diario deben enfrentar y solucionar para llevar adelante la eficiente prestación del servicio de salud (...)".

7) Tarea desempeñada con motivo de la guardias

Pese a que no se consigna en las planillas de rendición de las guardias, la tarea desempeñada por el agente con motivo de la misma, ello fue requerido por esta oficina de control. Así se relevaron que algunas de las tareas realizadas bajo la denominación de "guardia", escaparían en principio a su definición, dado que no requerirían una urgencia o emergencia que por la naturaleza del servicio o actividad exija necesariamente una disponibilidad permanente de las personas, para obtener una respuesta oportuna ante un requerimiento planteado.

En efecto, debe distinguirse a las guardias de las horas extraordinarias y, dentro de estas últimas, el caso de los funcionarios jerárquicos.

La labor en cuestiones contables, presupuestarias, administrativas y financieras, rendición de fondos permanentes, confección de legajos y partes diarios, control de recetas y facturación, carga de planillas o certificados y elaboración de datos estadísticas al respecto, y otras funciones vinculadas a la gestión, como por ejemplo asistencia a funcionarios del Ministerio, parecieran vincularse más con tareas habituales que con una necesidad contingente. Ello, sin perjuicio del cúmulo excesivo que puedan sufrir las áreas involucradas.

En otras palabras, la naturaleza de las guardias no se condice, a primera vista, con las funciones que se ejercerían fuera de la jornada de trabajo habitual, estimándose que parecieran encuadrar como "horas extraordinarias".

De esta manera, se advierte que la Ley nacional Nº 20.744 -Ley de Contrato de Trabajo- prevé en su artículo 199 que el límite de duración del trabajo admitirá las excepciones que las leyes consagren en razón de la índole de la actividad, del carácter de empleo del trabajador y de las circunstancias que hagan admisibles las mismas, en las condiciones que fije la reglamentación.

En particular, las excepciones fundadas en el carácter de empleo del trabajador, incluye a los empleos de dirección o vigilancia, conforme lo previsto en el artículo 3º, inciso a) de la Ley nacional Nº 11.544 -Ley de Jornada de Trabajo-.

En este sentido, la Doctrina ha indicado que: "(...) *El convenio 1 de la OIT, sobre las horas de trabajo (industria), de 1919, excluye de la aplicación de sus disposiciones a 'las personas que ocupen un puesto de inspección o de dirección o un puesto de confianza' (art. 2º, inc. a). El art. 11 del decr. 16.115/33, reglamentario de la ley 11.544, enumera, de manera enunciativa, diversos empleos considerados de dirección o vigilancia. Se trata de una excepción permanente no*

sujeta a autorización administrativa y acompaña al empleo como una nota que lo caracteriza. La excepción a las normas legales sobre jornada máxima vale tanto para el trabajo diurno como para el trabajo nocturno o efectuado en lugares insalubres. Los empleados exceptuados no tienen derecho a percibir con recargos las horas que trabajen por encima de la jornada máxima legal, aunque rige para ellos la pausa de doce horas entre jornada y jornada que establece el art. 197 de la LCT (...)" (ETALA, Carlos A., *Contrato de trabajo*, Astrea, Buenos Aires, 1999, pp. 443/444. Ver en la misma línea ACKERMAN, Mario E. -Director- y TOSCA, Diego M. -Coordinador-, *Tratado de Derecho del Trabajo*, Rubinzal Culzoni, Santa Fe, 2005, t. III, pp. 641/642).

Entonces, el Dr. ETALA reafirma lo expuesto con la siguiente cita jurisprudencial: *"1. **Personal jerárquico. Trabajo extraordinario**. De conformidad a lo dispuesto en el art. 11 del decr. 16.115/33, reglamentario de la ley 11.544, el personal jerárquico que cumple funciones gerenciales o directivas se encuadra en la excepción al régimen de jornada y está excluido del derecho a percibir suplementos por el trabajo cumplido en horario extraordinario (CNAT, Sala III, 28/6/96, DT, 1997-A-308)"* (ETALA, Carlos A., *Contrato...* op. cit., p. 444).

Ello, a su vez, es conteste con lo que explica al analizar el artículo 201 de la Ley de Contrato de Trabajo, que prevé el pago de horas suplementarias y su modalidad, indicando el autor citado -refiriendo al libro del Dr. MEILIJ, Gustavo R., *Contrato de trabajo*, Depalma, Buenos Aires, 1980, t.II, p. 301- que se encuentra exceptuado de la jornada legal el personal que desempeñó funciones de dirección, careciendo del derecho al pago por trabajo extraordinario (ETALA, Carlos A., *Contrato...* op. cit., p. 452).

Por lo pronto, el artículo 11 del Decreto nacional Nº 16.115/1933, reglamentario de la Ley nacional Nº 11.544, indica que se entenderían

comprendidos dentro de la denominación de empleados de dirección o vigilancia: a) El jefe, gerente, director o habilitado principal; b) Los altos empleados administrativos o técnicos que sustituyan a las personas indicadas en el inciso anterior en la dirección o mando del lugar de trabajo; subgerente; personal de secretaría que se halle afectado a la dirección o gerencia y que no sea meramente subalterno; jefes de acción, de departamentos, de equipos, mientras reemplacen al jefe respectivo; entre otros.

Luego, amén de la denominación que se le hubiese otorgado al cargo, categoría o escalafón, lo esencial es que el tipo de tareas que realice el trabajador sea de jerarquía o de vigilancia superior o subalterna (v. ACKERMAN, Mario E. -Director- y TOSCA, Diego M. -Coordinador-, *Tratado...* op. cit., p. 645).

Máxime que 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 (v. artículo 1°), indica que: "*Artículo 3°.- A los efectos del inc. a) del art. 3 de la ley 11.544, se entenderá comprendido dentro de la denominación de empleados de dirección o vigilancia al siguiente personal: a) Director, jefe de servicio o consultorio, jefe de farmacia, jefe de laboratorio o de servicios similares relativos a la atención médica de los pacientes, jefe de enfermeros; b) Médicos, odontólogos, practicantes mayores, parteras; c) Religiosos; d) Administrador, contador, ecónomo o jefe de servicio o de sección administrativa del establecimiento; e) Mayordomo, jefe de cocina, jefe de lavadero, jefes de secciones que empleen personal obrero o de maestranza*".

Entonces, en el entendimiento de que las labores prestadas debieran ser enmarcadas como horas extraordinarias y no como guardias, y conforme lo dispuesto por el Decreto provincial Nº 2366/2014 y sus modificatorios, a aquellos agentes que ocupen cargos susceptibles de percibir el adicional por "*FUNCIÓN JERÁRQUICA*", previsto en el Anexo I, apartado "*DE LA RESPONSABILIDAD DE CARGO*", punto XXVI del Decreto provincial Nº 2366/2014 y como personal jerarquizado en los términos del artículo 11 del Decreto nacional Nº 16.115/1933, no debieran abonarse las horas extraordinarias.

A mayor abundamiento, el Decreto provincial Nº 416/2004, del 23 de enero de 2004, estipula que: "*Artículo 3º.- El personal jerarquizado que cumpla funciones en la Administración Pública Provincial, Entes, Autárquicos y Organismos descentralizados, extenderá su prestación en la medida que las necesidades lo requieran*". Para determinar su alcance, dicho artículo debería ser interpretado junto con el artículo 2º del mentado acto -sustituído por Decreto provincial Nº 128/2005, del 12 de enero de 2005-, que autoriza a "(...) *los Ministros y Secretario de Estado, Presidentes de Entes Autárquicos y Organismos Descentralizados, a adecuar los horarios del personal dependiente de sus respectivas jurisdicciones con el fin de no erogar gastos extraordinarios y lograr una mejor prestación de servicios de acuerdo a las horas que deban cumplir los agentes según su categoría de revista* (...)".

Como corolario de lo expuesto, se estima que la normativa no habilitaría a que el personal jerarquizado cobre horas extras, debiendo no obstante extender su prestación en la medida que las necesidades lo requieran (v. en la misma línea el Informe Legal Nº 209/2014, Letra: T.C.P. - C.A., del 7 de octubre de 2014). Ello, amén de las previsiones del Decreto nacional Nº 1343/1974, que dispone en su artículo 8º las condiciones para la retribución por servicios extraordinarios del personal del Estado, por las tareas extraordinarias que realice al margen del horario

normal de labor establecido, cuya habilitación debe ajustarse a las pautas allí estipuladas.

8) De los mecanismos de control horario y su control

En cuanto a los registros de control horario utilizados, se observa la existencia de múltiples mecanismos, empleándose tanto relojes biométricos como planillas o libros de ingreso o egreso manuales. Sin embargo, fue informado que durante el período octubre 2017 a marzo 2018 no se empleó ningún mecanismo en algunas dependencias de la ciudad de Ushuaia, con motivo de la mudanza de las oficinas.

De acuerdo a la consulta efectuada en el sistema SIGA, Informe j.3.f.d (parte diario), cuya carga resulta obligatoria por la Circular S.G.R.H Nº 59/2016, se verificó la realización de guardias en días en que los agentes registraron inasistencias, tales como enfermedades, licencia anual ordinaria, receso invernal, franco compensatorio, comisión de servicios, razones particulares y falta injustificada. Ello evidencia que dicho reporte no es tenido en cuenta a la hora de elaborar la planilla de guardias como así tampoco en la etapa de control de la rendición, previo al dictado del acto administrativo de aprobación.

Al respecto, en el 80% de los casos la irregularidad fue subsanada, dictándose el acto administrativo de disminución de las cantidades de guardias oportunamente aprobadas, y verificando luego, esta área de control, la corrección de los montos liquidados en el sistema Tercop.

En los casos en que se detectó la realización de guardias en días en que se registró un franco compensatorio, se explicó que ello se debía a que el sistema S.I.G.A. carece de códigos adecuados para reflejar los días en que los agentes gozan de su descanso, con motivo de los regímenes de trabajo 2x1 y 4x2, utilizando por ello el único código disponible 79-Franco compensatorio, día en el cual pueden realizar

guardias, asimilables a las realizadas por los agentes que trabajan de lunes a viernes, y que ejecutan guardias los días sábados y domingos. Por ello, y considerando la inconsistencia en la información que produce al respecto el sistema S.IG.A., deberían impulsarse las medidas tendientes a solicitar las modificaciones pertinentes en el sistema, a fin de crear códigos adecuados que reflejen la situación de cada agente.

Sin embargo, aún persisten el caso del DNI Nº 14.236.083 (8556-MS-16), que si bien se dictó el acto administrativo de ajuste, con motivo de la instrucción de un sumario y suspensión del agente, aún no pudo ser descontado el pago indebido de guardias. Tampoco se recibieron descargos en relación a lo observado en el DNI Nº 30.609.230 (19.212-MS-18).

Por otra parte, de la muestra auditada se seleccionaron veintiún (21) casos de agentes que se desempeñaron en distintas dependencias en las que existe reloj biométrico y que realizaron guardias en los meses de noviembre/2017 y marzo/2018. De su análisis, se verificó en forma reiterada las siguientes irregularidades:

- Inexistencia de registros de entradas y salidas, tanto de la jornada normal y habitual, como la atinente a las guardias, registración parcial de la jornada (ingreso ó egreso), o bien la consignación errónea del dato (entrada cuando debía ser salida y a la inversa).
- Inconsistencia entre la información provista por las planillas de guardias, y la que surge del reporte del reloj que indica "ausencia".
- Reconocimiento de guardias de 12 horas y 24 horas en días en que el agente debió realizar su jornada normal y habitual de trabajo.
- Falta de cumplimiento de la cantidad de horas que se reconocieron como guardia (por ejemplo en una guardia de 24 horas el agente realizó 22 horas).

Consultado el Ministerio de Salud, únicamente se recibió respuesta de la Secretaría de Infraestructura Sanitaria y Hospital Regional Ushuaia, las cuales

contemplan la mitad de los casos analizados. En ellas, se indicó que la falta de registración se debe a que los agentes realizan sus tareas habituales y guardias en distintas dependencias, algunas de las cuales no poseen el sistema de reloj; a la Disposición H.R.U. Nº 756/14, la cual solo exige al personal del Hospital Regional Ushuaia el registro de la jornada del agente, no así de las guardias que este realice; o bien a falencias del reloj. También se indicó en relación a las guardias de 12 horas, que en la práctica estas no se adicionan a la jornada, "*...sino que incluyen la jornada laboral del agente, por lo que no se afecta el descanso del mismo*".

9) Otras cuestiones generales detectadas en los expedientes auditados

Se constató la tramitación de diversas actuaciones administrativas referidas a las guardias de un mismo mes, pero realizadas en el ámbito de distintas dependencias del Ministerio de Salud. Esta situación acarrea que la documentación relativa a las guardias aprobadas a un mismo agente en un mes, se encuentre descentralizada en varios expedientes, dificultando su control, considerando que un agente que presta servicios en una dependencia, puede realizar guardias en otra área.

Además, se verificó la falta de inclusión de los actos administrativos de aprobación de guardias en los expedientes, obrando las planillas de guardias, o bien existiendo dichos actos, la ausencia de documental que lo sustenta. En la mayoría de los casos, la documentación fue incorporada en los expedientes examinados. No obstante, fue advertido que existían resoluciones autorizando la liquidación de guardias que no habían sido liquidadas, indicándose desde el ministerio que ello se debió a que los códigos allí enunciados eran erróneos. Al respecto, si bien esta área de control corroboró la falta de liquidación de las guardias en cuestión, se instó a la Administración a que emita un nuevo acto administrativo dando de baja el anterior. También pudo constatarse en algunas ocasiones, que la liquidación de guardias se realizó hasta un año después de su realización y aprobación por acto administrativo.

En algunos casos, la documentación no se encontraba compilada en una actuación administrativa, indicando las autoridades de la cartera ministerial que los expedientes se aperturaron solo a efectos de brindar las respuestas a esta oficina de control, claro está, en forma extemporánea. También se observó la duplicidad de la numeración de la foliatura, y se requirió que la documentación sea debidamente compaginada en cuerpos de 200 fojas, todo ello en concordancia con las disposiciones de la Ley provincial Nº 141 y su reglamentación que es el Decreto provincial Nº 2242/1994.

En materia de rendición, se verificaron sendas inconsistencias entre la información volcada en las planillas de guardias, con lo aprobado en los actos administrativos. Las mismas versaron sobre la cantidad, tipo de día (hábil o inhábil) tipo de guardia, o bien la improcedencia de un código considerando el agrupamiento del agente. Si bien en la mayoría de los casos los errores fueron posteriormente corregidos por el Ministerio de Salud, aún persisten para los siguientes agentes: DNI Nº 12.408.345 (expte. 19.212-MS-18) y DNI Nº 27.450.856 (expte. 21377-MS-18).

También la superposición de guardias realizadas en una misma fecha (pasivas y activas), ya sea en un mismo acto administrativo o en distintos actos de autorización, lo cual resulta contrario a lo establecido en el Anexo I del Decreto provincial Nº 2366/14, apartado X.II.c., o bien la rendición de dos guardias activas en el mismo día (por ejemplo de 12 hs y 24 hs). Esta situación fue subsanada en el 60% de los casos, persistiendo aún los siguientes agentes: DNI Nº 27.450.586 (expte. 19.212-MS-18) y DNI Nº 27.809.608 (exptes. 19.212-MS-18 y 21377-MS-18).

Por otra parte, se observó la existencia de múltiples modelos de planillas en la que se vuelca la información de las guardias, empleando distintos criterios para su llenado, según cuál sea el mes consultado o la dependencia en donde se ejecutaron (se

consignan letras o números, algunas poseen una columna final de totales y otras carecen de ella). De estas planillas no surge claramente si las guardias son programadas o son las efectivamente realizadas, ni distinguen adecuadamente el tipo de guardia y el día (hábil o inhábil). Tampoco son firmadas por los agentes ni por el superior que brinde conformidad, omiten el horario laboral habitual del trabajador, y las horas de inicio y finalización de las guardias, además de carecer la descripción de la tarea desarrollada con motivo de la guardia. Asimismo, se constató que al momento de su confección se consignan datos erróneos, tales como el mes de ejecución, D.N.I. o nombre y apellido del agente, y se realizan enmiendas sin ser debidamente salvadas.

Las autoridades del Ministerio de Salud, explicaron que ello obedece a la inexistencia de un modelo de planilla de rendición, ocasionando que cada área implemente diferentes planillas, con distintos criterios para su llenado. Al respecto, se observó un dispar acatamiento de las sugerencias antes detalladas, dado que desde la Subsecretaría de Atención Primaria de Salud se indicó que se estaría diseñando un modelo de planilla receptando las recomendaciones antes señaladas, mientras que desde la Dirección del Hospital Regional de Ushuaia se manifestó en contrario, argumentando que lo requerido no surge de la normativa y que ello traería aparejado demoras en el proceso de liquidación de las guardias.

10) De la retribución de las guardias del Escalafón Salud

Por otra parte, la retribución de estos conceptos se encuentra establecida por el Decreto provincial N° 741/2017 dictado el 23 de marzo de 2017, el cual no sólo resultó aplicable durante todo el período auditado, sino que dichos valores son lo que se mantienen aún vigentes, a saber:

PROFESIONALES UNIVERSITARIOS

Tipo de Guardia	Guardia Activa			Guardia Activa Fin de Semana			Guardia Pasiva			
Código	424	422	420	430	428	426	371	373	375	377
Categoría	8 Hs.	12 Hs.	24 Hs.	8 Hs.	12 Hs.	24 Hs.	Tipo "C"	Tipo "B"	Tipo "A"	Tipo "A" Fin de Semana
24	$716,20	$1.359,09	$2.718,20	$1.347,82	$2.030,18	$4.054,73	$496,26	$1.017,70	$1.526,56	$2.289,85
23	$662,71	$1.257,59	$2.515,18	$1.247,15	$1.878,55	$3.751,88	$459,20	$941,69	$1.412,53	$2.118,80
22	$600,30	$1.139,17	$2.278,31	$1.129,70	$1.701,65	$3.398,56	$415,96	$853,00	$1.279,51	$1.919,25
21	$518,90	$984,69	$1.969,40	$976,52	$1.470,91	$2.937,74	$359,55	$737,35	$0,00	$0,00
20	$481,81	$914,31	$1.828,60	$906,71	$1.365,77	$2.727,74				
19	$473,29	$898,13	$1.796,26	$890,68	$1.341,61	$2.679,48				
Fuente: DP N.° 741/17 Anexo II Vigencia: DP N° 860/17 art. 1°, a partir del 01-02-17										

Guardias Emergencias							Módulo Quirúrgico en Guardias Pasivas de Profesionales		
Tipo de Guardia	Guardia Activa			Guardia Activa Fin de Semana					
Código	359	357	355	365	363	361	Código	367	369
Categoría	8 Hs.	12 Hs.	24 Hs.	8 Hs.	12 Hs.	24 Hs.	Categoría	Día de Semana	Fin de Semana
24	$966,87	$1.834,76	$3.369,55	$1.801,55	$2.740,75	$5.473,89	24	$763,29	$1.144,94
23	$894,64	$1.697,74	$3.395,48	$1.683,65	$2.514,17	$5.065,04	23	$706,27	$1.059,41
22	$810,40	$1.537,85	$3.075,71	$1.525,09	$2.297,21	$4.588,06	22	$639,76	$959,63
21	$700,51	$1.329,32	$2.658,67	$1.318,10	$1.985,71	$3.965,94	Fuente: DP N.° 741/17 Anexo II V. Vigencia: DP N° 860/17 art. 1°, a partir del 01-02-17		
Fuente: DP N° 741-17 Anexo II – Vigencia: DP N° 860/17 art. 1°, a partir del 01-02-17									

NO PROFESIONALES UNIVERSITARIOS

Tipo de Guardia	Guardia Activa				Guardia Activa Fin de Semana				Guardia Pasiva	
Código	70	77	75	81	72	79	85	83	89	87
Categoría	6 Hs.	8 Hs.	12 Hs.	24 Hs.	6 Hs.	8 Hs.	12 Hs.	24 Hs.	Tipo B	Tipo C
24	$465,26	$487,80	$930,51	$1.861,00	$743,00	$995,35	$1.485,99	$2.974,79	$778,23	$372,20
23	$430,71	$451,37	$861,01	$1.722,01	$687,51	$921,01	$1.375,00	$2.752,60	$720,11	$344,39
22	$389,97	$408,87	$779,92	$1.559,84	$622,76	$834,28	$1.245,51	$2.493,40	$652,30	$311,98
21	$337,09	$353,43	$674,17	$1.348,34	$538,33	$721,15	$1.076,63	$2.155,30	$563,85	$269,68
20	$312,98	$328,16	$625,97	$1.251,95	$499,84	$669,60	$999,67	$2.001,06	$523,55	$250,40
19	$307,46	$322,36	$614,90	$1.229,81	$491,00	$657,76	$981,99	$1.965,83	$514,28	$245,97
18	$302,27	$316,93	$604,55	$1.209,11	$482,72	$646,69	$965,45	$1.932,75	$505,62	$241,83
17	$299,61	$314,14	$599,22	$1.198,46	$478,48	$641,00	$956,95	$1.915,70	$501,22	$239,69
16	$298,80	$313,29	$597,60	$1.195,92	$477,18	$639,25	$954,36	$1.910,52	$499,82	$239,04
15	$298,26	$312,73	$596,52	$1.193,06	$476,32	$638,10	$952,63	$1.907,06	$498,91	$238,61
14	$297,22	$311,63	$594,43	$1.188,72	$474,66	$635,87	$949,30	$1.900,40	$497,16	$237,78
13	$296,06	$310,41	$592,13	$1.184,24	$472,81	$633,38	$945,59	$1.893,01	$495,23	$236,84
12	$295,52	$309,85	$591,05	$1.182,08	$471,94	$632,23	$943,88	$1.889,55	$494,33	$236,81
11	$294,25	$308,52	$588,49	$1.176,98	$469,91	$629,51	$939,80	$1.881,40	$492,19	$235,40
10	$293,02	$307,22	$586,03	$1.172,05	$467,93	$626,87	$935,86	$1.873,49	$490,12	$234,41
Fuente: D.P. N.° 7410/17 Anexo II Vigencia: DP N° 860/17 art. 1°, a partir del 01-02-17										

TURNOS EXTRAS 6 Hh.		
Código	91	93
Categoría	Semana	Fin de Semana
22	$666,94	$1.113,03
21	$622,31	$1.088,89
20	$577,82	$1.011,04
19	$567,59	$993,17
18	$558,05	$976,45
17	$553,14	$967,84
16	$551,63	$965,23
15	$550,64	$963,49
14	$548,71	$960,10
13	$546,57	$956,38
12	$545,58	$954,63
11	$543,22	$950,51
10	$540,94	$946,51
Fuente: DP N.° 741/17 Anexo II. Vigencia: DP N° 860/17 art. 1°, a partir del 01-02-17		

FERIADOS Y/O ASUETOS	
Código	64
Categoría	Importe
24	$1.651,10
23	$1.527,78
22	$1.383,90
21	$1.196,26
20	$1.110,74
19	$1.091,10
18	$1.072,72
17	$1.063,28
16	$1.060,40
15	$1.058,48
14	$1.054,78
13	$1.050,66
12	$1.048,76
11	$1.044,22
10	$1.039,84
Fuente de información: DP N° 741/17- Anexo III -Vigencia: DP N° 860/17 art. 2°, a partir del 01-02-17	

Como puede apreciarse, en todos los conceptos se establecen distintos valores según cuál sea el agrupamiento al que pertenezca (universitario, profesional no universitario, o enfermeros u operadores de salud mental), el tipo de guardia (activas o pasivas) y la categoría en que se desempeña. En las guardias pasivas tipo B y C, previstas tanto para agentes universitarios como para los no universitarios, resultaría conveniente efectuar una diferenciación de su valor según el tipo de día (hábil o inhábil), toda vez que en un día hábil el agente además ejecuta su jornada habitual de trabajo.

TRIBUNAL DE CUENTAS FOLIO 2402 Nº

A efectos de su liquidación, en el sistema Tercop se utilizan los siguientes ítems:

Items Profesionales Universitarios

ITEM LIQUIDADO		ITEM DE AJUSTE	
N.º	DESCRIPCIÓN	N.º	DESCRIPCIÓN
355	G. ACTIVA EMERG. 24 HS	356	AJ G. ACT EMERG 24 HS
357	G. ACT EMERG. 12 HS	358	AJ G. ACT EMERG 12 HS
359	G. ACT EMERG 8 HS	360	AJ G. AC EMERG 8 HS
361	G. ACT EMERG. F. SEM 24 HS	362	AJ G. AC EMERG F. SEM 24 HS
363	G. AC EMERG F. SEM 12 HS	364	AJ G. AC EMERG F. SEM 12 HS
367	MÓDULO G. PAS. TIPO A SEMANA	368	AJ MÓDULO G. PAS. TIPO A SEMANA
369	MÓDULO G. PAS. TIPO A FIN SEMANA	370	AJ MÓDULO G. PAS TIPO A FIN SEMANA
371	GUAR. PASIVA C PROFESIONAL	372	AJ GUAR. PASIVA C PROFESIONAL
373	GUAR PASIVA B PROFESIONAL	374	AJ GUAR PASIVA B PROFESIONAL
375	GUAR PASIVA A PROF SEMANA	376	AJ GUAR PASIVA A PROF SEMANA
377	GUAR PASIVA A PROF FIN SEMANA	378	AJ GUAR PASIVA A PROF FIN SEMANA
420	GUARDIA ACTIVA 24 HS PROF	421	AJ GUARDIA ACTIVA 24 HS PROF
422	GUARDIA ACTIVA 12 HS PROF	423	AJ GUARDIA ACTIVA 12 HS PROF
424	GUARDIA ACTIVA 8 HS PROF	425	AJ GUARDIA ACTIVA 8 HS PROF
426	GUARDIA ACTIVA FIN SEM. 24 HS PROF	427	AJ GUARDIA ACTIVA FIN SEM. 24 HS PROF
428	GUARDIA ACT.FIN SEM.12HS PROF	429	AJ GUARDIA ACT.FIN SEM.12HS PROF
430	GUARDIA ACT. FIN SEM. 8HS PROF	431	AJ GUARDIA ACT. FIN SEM. 8HS PROF

Items No Profesionales Universitarios

ITEM LIQUIDADO		ITEM DE AJUSTE	
N.º	DESCRIPCIÓN	N.º	DESCRIPCIÓN
70	GUARDIAS ACTIVA 6 HS	71	AJ GUARDIAS ACTIVA 6 HS
72	GUARDIA ACT. FIN SEM. 6HS	73	AJ GUARDIA ACT. FIN SEM. 6HS
75	GUARDIA ACTIVA 12 HS	76	AJ GUARDIA ACTIVA 12 HS
77	GUARDIA ACTIVA 8 HS	78	AJ GUARDIA ACTIVA 8 HS
79	GUARDIA ACT. FIN SEM. 8HS	80	AJ GUARDIA ACT.F. SEM.8HS
81	GUARDIA ACTIVA 24 HS	82	AJ GUARDIA ACTIVA 24 HS
83	GUARDIA ACTIVA FIN SEM. 24 HS	84	AJ GUARDIA ACTIVA F. SEM 24 HS
85	GUARDIA ACT.FIN SEM.12HS	86	AJ GUARDIA ACT. FIN SEM. 12HS
87	GUARDIA PASIVA BAJO REQ.	88	AJ GUARDIA PASIVA BAJO REQ.
89	GUARDIAS PASIVA ALTO.REQ.	90	AJ GUARDIAS PVA ALTO REQ.

Items Turnos Extras

ITEM LIQUIDADO		ITEM DE AJUSTE	
N.º	DESCRIPCIÓN	N.º	DESCRIPCIÓN
91	GUARDIAS - T.EXTRA 6 HS	92	AJ GUARDIAS - T.EXTRA 6HS
93	GUARDIAS - T.EXTRA 6 HS FIN S.	94	AJ GUARD - T. EXT 6 HS FIN S.

Items Feriados y Asuetos

ITEM LIQUIDADO		ITEM DE AJUSTE	
N.º	DESCRIPCIÓN	N.º	DESCRIPCIÓN
64	ADIC. FERIADOS Y/O ASUETO	65	FERIADOS Y/O ASUETOS AJ

Al respecto, se advierte que debería unificarse el criterio de la descripción de los ítems de liquidación, por cuanto los atinentes al agrupamiento universitario contienen esa mención, mientras que no se consigna en los no universitarios. Sin embargo, en las guardias de emergencia pese a que nada se aclara, sólo pueden ser liquidadas a los

profesionales universitarios. Idéntica situación se verifica en relación al tipo de día, en que sólo distingue en caso de que la guardia/turno extra se efectúe en fin de semana.

También debería respetarse la correcta descripción de los conceptos, de acuerdo a los términos enunciados en la norma, dado que en las guardias pasivas de los profesionales no universitarios se emplean los ítems 87 "Guardia Pasiva Bajo Requerimiento" y 89 "Guardia Pasiva Alto Requerimiento", siendo que la normativa las clasifica en B y C, según sean de alta o baja demanda de concurrencia a la institución. Lo mismo acontece con los ítems 367 "Módulo G. Pas. Tipo A Semana" y 369 "Módulo G. Pas. Tipo A Fin de Semana", los que no reflejan la modificación introducida por el Decreto provincial Nº 1087/15 . Cabe destacar que este agregó la liquidación de los módulos quirúrgicos a los profesionales universitarios con especialidad quirúrgica que concurran dentro de la guardia pasiva B, en el marco de una práctica realizada en el quirófano.

En relación a los montos consignados en el sistema Tercop, se advirtió en el código 89-Guardia pasiva de alto requerimiento para la categoría 17 que el importe de $501,17, discrepaba del establecido en el Anexo II del Decreto provincial Nº 741/17, que para dicha categoría fue fijado en $501,22. Ello fue comunicado a la Subsecretaría de Haberes en la Nota Interna Nº 506/19 Letra: TCP-GEA Haberes del 15 de marzo de 2019 (fs. 1677), que procedió a su corrección.

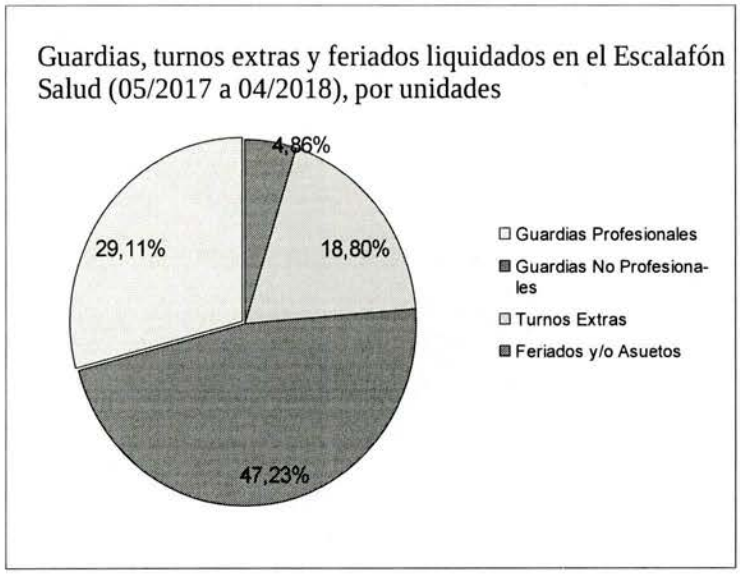
11) Análisis de los conceptos liquidados durante el período auditado

En primer lugar, es dable destacar la gran incidencia económica que tienen los conceptos de guardias, turnos extras y feriados y/ asuetos en la liquidación de haberes del Escalafón Salud, los cuales representan el 14% del monto remunerativo de la liquidación. También desde el punto de la cantidad del personal que las ejecuta, los que afecta al 66% de los agentes.

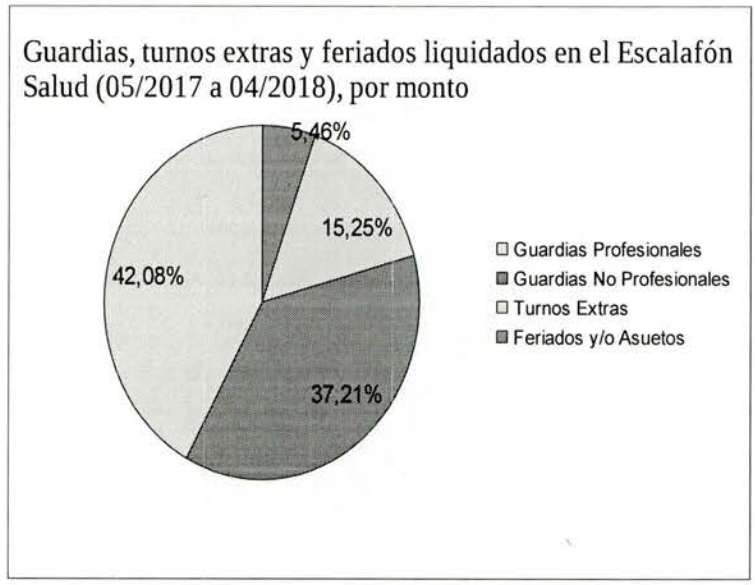
A fin de conocer la importancia de cada uno de estos conceptos, se exponen las cifras liquidadas durante el período auditado, por unidades y monto:

Guardias, turnos extras y feriados o asuetos liquidados en el Escalafón Salud (05/2017 a 04/2018)				
Descripción	**Unidades**	**%**	**Monto**	**%**
Guardias Profesionales	48.453	29,11%	$68.166.342,79	42,08%
Guardias No Profesionales	78.617	47,23%	$60.287.533,19	37,21%
Turnos Extras	31.303	18,80%	$24.708.358,97	15,25%
Feriados y/o Asuetos	8.098	4,86%	$8.848.184,76	5,46%
Totales	166.471	100,00%	$162.010.419,71	100,00%

Como puede apreciarse, en relación a las unidades liquidadas la mayor incidencia esta dada por las guardias del personal no profesional (47,23%), seguido de las guardias de agentes profesionales (29,11%), y finalmente de los turnos extras efectuados por enfermeros y operadores de Salud Mental (18,80%). El 4,86% lo ocupa el ítem Feriados y Asuetos, el que es aprobado en el/los mismo/s acto/s administrativo/s que los conceptos anteriores, aunque en rigor de verdad, no encuadran en la definición de horas complementarias, dado que se remunera la labor del personal con regímenes de trabajo especiales (2x1 y 4x2) en días feriados y asuetos.



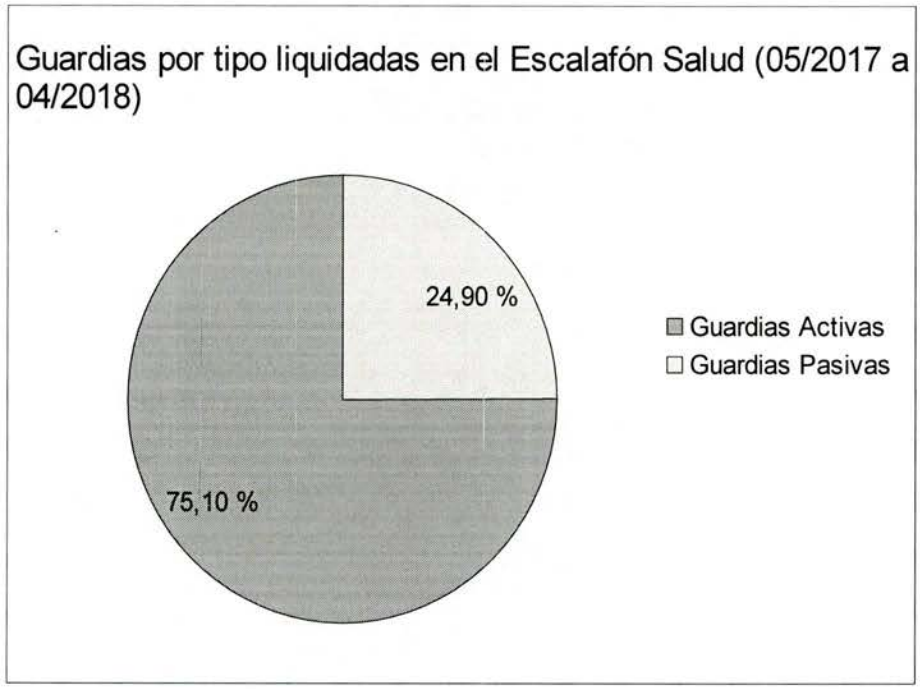
Sin embargo, si se considera el monto erogado se altera el orden de importancia, dado que se destinan mayores fondos a las guardias del personal profesional (42,08%), luego a las realizadas por los agentes no profesionales (37,21%), y en tercer lugar a los turnos extras (15,25%). Esto tiene explicación en que los valores de guardias fijados al personal profesional son mayores a los del resto. Además el 5,46% del gasto se destina a pagar los feriados y/o asuetos trabajados.

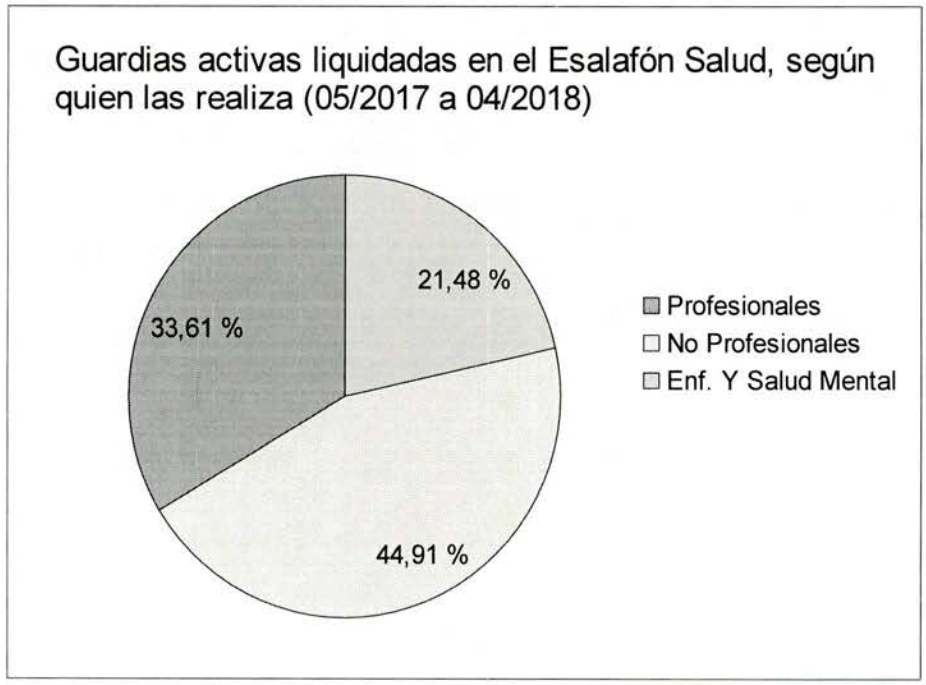


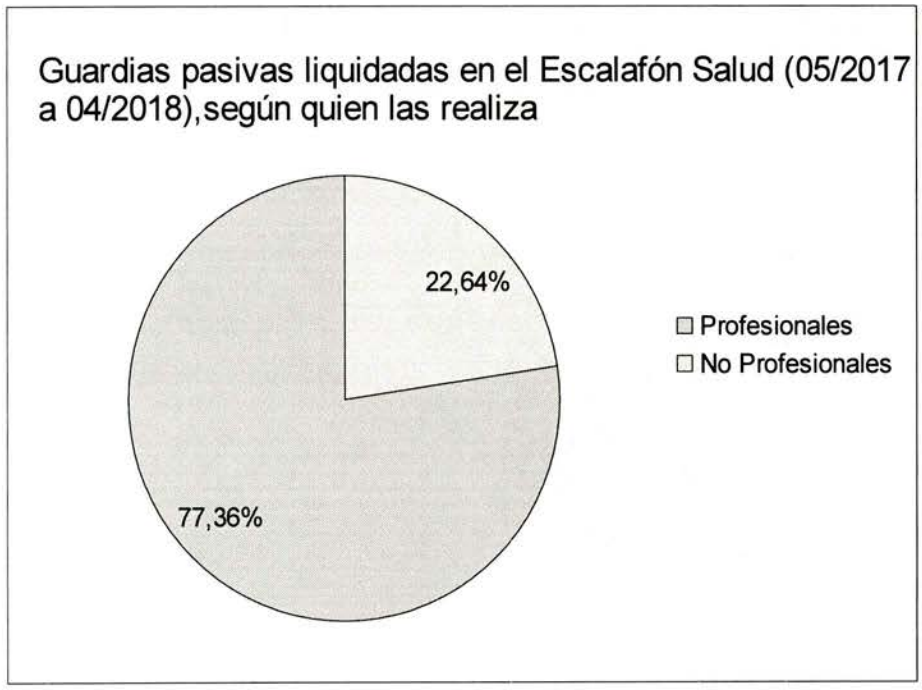
Ahora bien, y continuando el análisis desde el punto de vista del monto erogado, se verifica que el 75% de las guardias liquidadas corresponden a guardias activas, mientras que el 25% restante a guardias pasivas. Si se considera a quien se abonan las guardias activas, resulta que al personal no profesional el 44,91%, a los agentes profesionales el 33,61%, mientras que a los enfermeros y operadores de Salud Mental el 21,48% restante. Distinto es lo acontecido con las guardias pasivas, las que se abonan a los profesionales el 77,36% y solo el 22,64% a los trabajadores no profesionales.

Guardias por agrupamiento, liquidadas en el Escalafón Salud (05/2017 a 04/2018)					
Descripción	**Tipo**	**Unidades**	**%**	**Monto**	**%**
Guardias Profesionales	Activas	15.839	10,00%	$38.657.302,93	25,24%
	Pasivas	32.614	20,59%	$29.509.039,86	19,27%
Guardias No Profesionales	Activas	59.795	37,76%	$51.653.464,06	33,72%
	Pasivas	18.822	11,88%	$8.634.069,13	5,64%
Turnos Extras	Activas	31.303	19,77%	$24.708.358,97	16,13%
Totales		**158.373**	**100,00%**	**$153.162.234,95**	**100,00%**

Guardias por tipo (activas y pasivas), liquidadas en el Escalafón Salud (05/2017 a 04/2018)						
Descripción	**Tipo**	**Unidades**	**%**	**Monto**	**%**	**%**
Guardias Activas	Profesionales	15.839	14,81%	$38.657.302,93	33,61%	
	No Profesionales	59.795	55,92%	$51.653.464,06	44,91%	
	Turnos Extras	31.303	29,27%	$24.708.358,97	21,48%	
	Subtotal	**106.937**	**100,00%**	**$115.019.125,96**	**100,00%**	**75,10%**
Guardias Pasivas	Profesionales	32.614	63,41%	$29.509.039,86	77,36%	
	No Profesionales	18.822	36,59%	$8.634.069,13	22,64%	
	Subtotal	**51.436**	**100,00%**	**$38.143.108,99**	**100,00%**	**24,90%**
Totales		**158.373**		**$153.162.234,95**		**100,00%**


Guardias por tipo liquidadas en el Escalafón Salud (05/2017 a 04/2018)
24,90 %
75,10 %
Guardias Activas
Guardias Pasivas

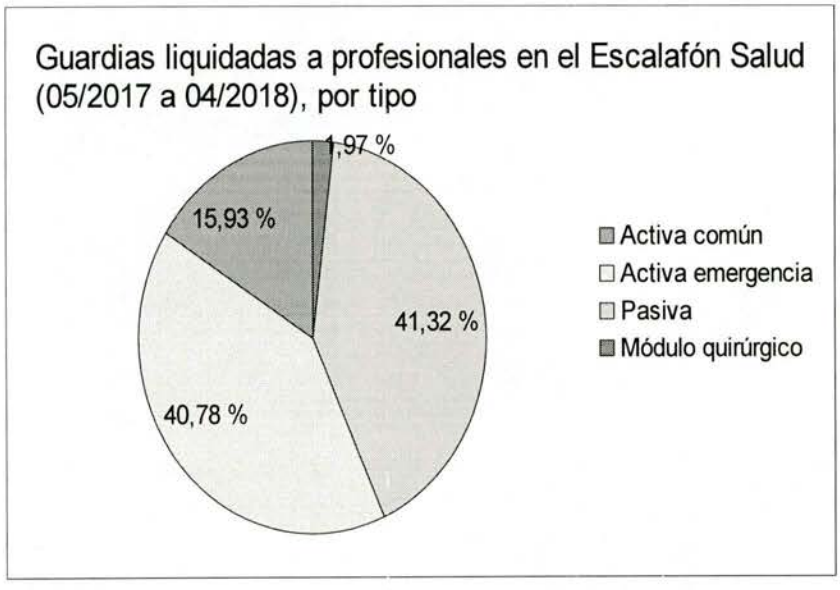

Guardias activas liquidadas en el Esalafón Salud, según quien las realiza (05/2017 a 04/2018)
21,48 %
33,61 %
44,91 %
Profesionales
No Profesionales
Enf. Y Salud Mental



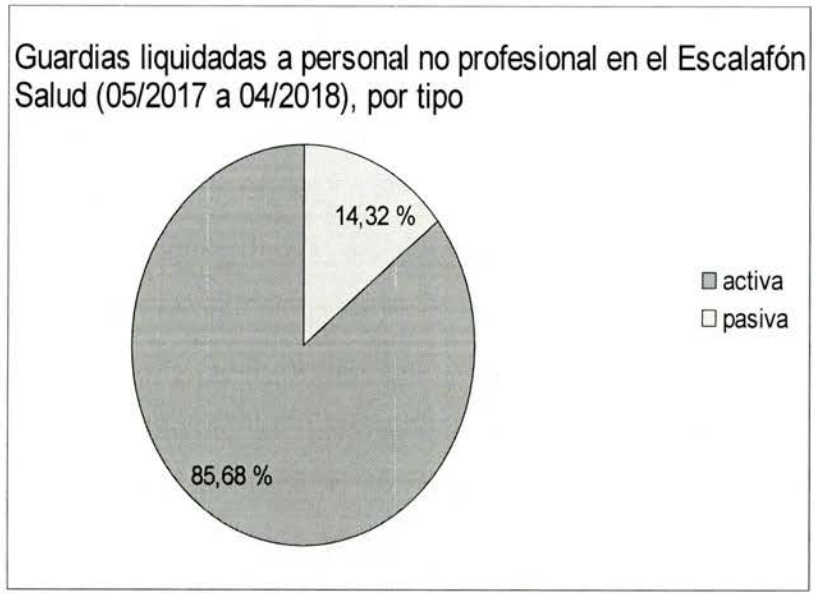
También continuando desde el punto de vista del monto erogado, en el siguiente cuadro se expone para cada agrupamiento, las guardias liquidadas por tipo, clasificándolas en las distintas alternativas previstas en la normativa, y receptadas en los diferentes ítems de liquidación.

Guardias liquidadas en el Escalafón Salud (05/2017 a 04/2018)								
	Tipo de guardia		Tipo día	Hs.	Importe	Subtotal	Subtotal	Total
Profesionales	Activa	Común	Día hábil	8 hs.	$119.835,62			
				12 hs.	$2.297.241,55			
				24 hs.	$1.229.068,84			
			Subtotal			$3.646.146,01		
			Dia inhábil	8 hs.	$1.054.229,34			
				12 hs.	$4.420.385,02			
				24 hs.	$1.739.338,96			
			Subtotal			$7.213.953,32		
			Total guardia común				**$10.860.099,33**	
		Emergencia	Día hábil	8 hs.	$3.241,60			
				12 hs.	$3.062.610,23			
				24 hs.	$8.897.651,62			
			Subtotal			$11.963.503,45		
			Día inhábil	12 hs.	$4.312.741,44			
				24 hs.	$11.520.958,71			
			Subtotal			$15.833.700,15		
			Total guardia emergencia				**$27.797.203,60**	
	Pasiva		Día hábil	A	$1.857.054,52			
				B	$23.487.107,73			
				C	$382.861,55			
			Subtotal			$25.727.023,80		
			Dia inhábil	A	$2.437.850,90			
			Subtotal			$2.437.850,90		
			Total pasiva				**$28.164.874,70**	
	Módulo Quirúrg.		Día hábil		$678.046,46			
			Dia inhábil		$666.118,70			
			Total módulo q.				**$1.344.165,16**	
	Total Guardias liquidadas a Profesionales							**$68.166.342,79**
No Profesionales	Activa		Día hábil	6 hs.	$580.076,65			
				8 hs.	$454.585,72			
				12 hs.	$8.219.508,19			
				24 hs.	$4.088.598,92			
			Subtotal			$13.342.769,48		
			Día inhábil	6 hs.	$775.271,11			
				8 hs.	$1.981.759,99			
				12 hs.	$29.199.316,96			
				24 hs.	$6.354.346,52			
			Subtotal			$38.310.694,58		
			Total activa				**$51.653.464,06**	
	Pasiva		Alto demanda	N/C	$7.995.402,53			
			Bajo demanda	N/C	$638.666,60			
			Total pasiva				**$8.634.069,13**	
	Total Guardias liquidadas a No Profesionales							**$60.287.533,19**
E y SM	Activa		Día hábil	6 hs.	$8.641.570,91			
			Día inhábil	6 hs.	$16.066.788,06			
			Total turnos extras				**$24.708.358,97**	
	Total Turnos Extras liquidados							**$24.708.358,97**

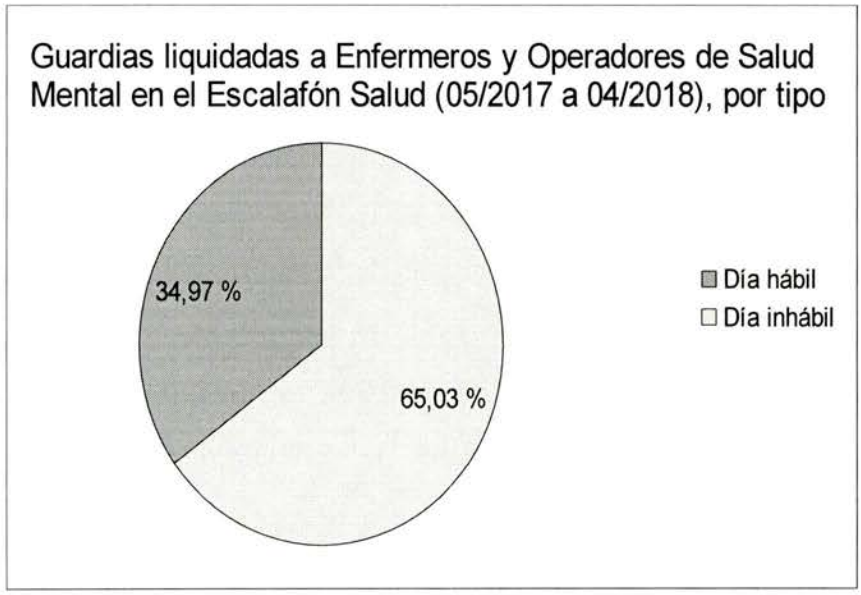
De las guardias liquidadas al personal profesional, el 56,71% corresponde a guardias activas, el 41,32% a guardias pasivas y casi el 2% a módulos quirúrgicos. De las guardias activas, una gran incidencia tienen las de emergencia (72%) y en menor medida las activas comunes (28%). Si se considera la duración de la guardia activa, los profesionales realizan preferentemente guardias de 24 horas (60,50%), en menor magnitud las de 12 horas (36,46%) y escasamente guardias de 8 horas (3,05%). Desde el punto de vista del día, casi el 60% es ejecutada en días inhábiles (los cuales incluyen erróneamente el día viernes), mientras que el 40% restante en día hábil. De las guardias pasivas, una gran incidencia tienen las de alta concurrencia a la institución (B- 83,39%), en menor magnitud las de muy alta concurrencia (A-15,25%) y escasamente las de baja concurrencia (C- 1,36%). Casi la totalidad de guardias pasivas se liquidan como día hábil (91,34%), y escasamente el 8,66% como día inhábil, dado que solo las guardias pasivas tipo A contemplan tal distinción.



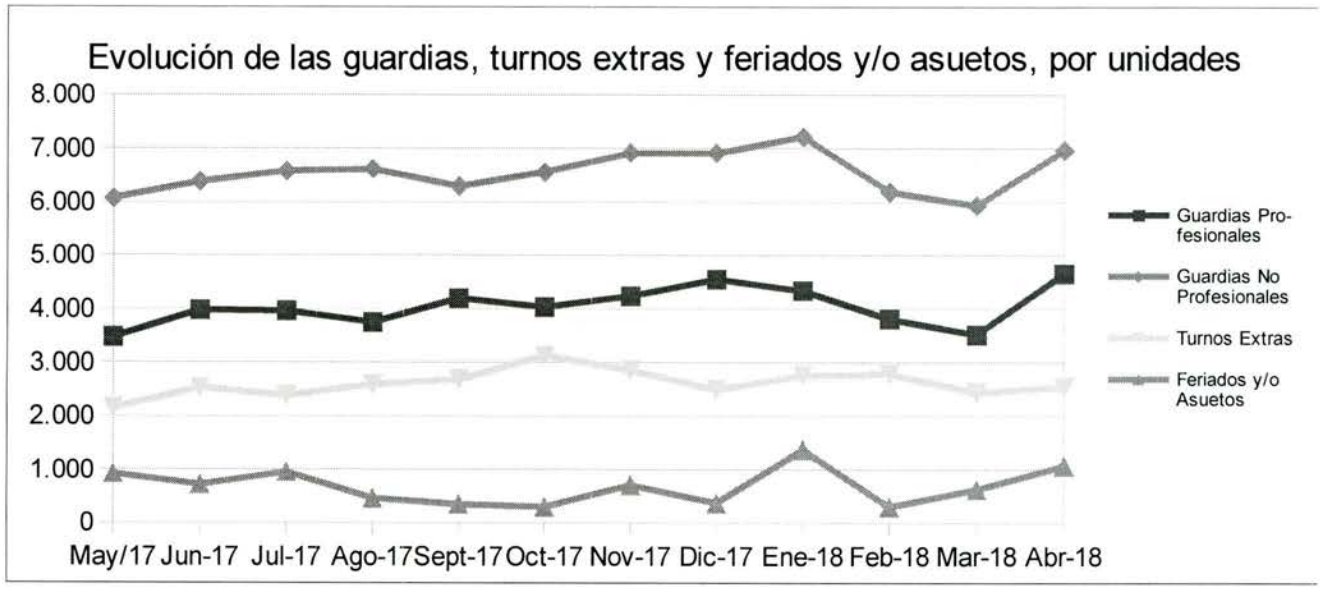
De las guardias liquidadas al personal no profesional, el 85,68% corresponde a guardias activas, mientras que el 14,32% a guardias pasivas. Si se considera la duración de la guardia activa, los agentes realizan preferentemente guardias de 12 horas (72,44%), en menor magnitud las de 24 horas (20,22%) y escasamente guardias de 8 horas (4,72%) y de 6 horas (2,62%). Desde el punto de vista del tipo de día, el 67,74% es ejecutada en días hábiles, mientras que el 32,26% restante en día inhábil (los que incluyen el día viernes). La mayoría de las guardias pasivas son de alta concurrencia a la institución (92,60%), y escasamente las de baja demanda de asistencia (7,40%). La normativa no prevé en este agrupamiento, la distinción de tipo de día para las guardias pasivas.

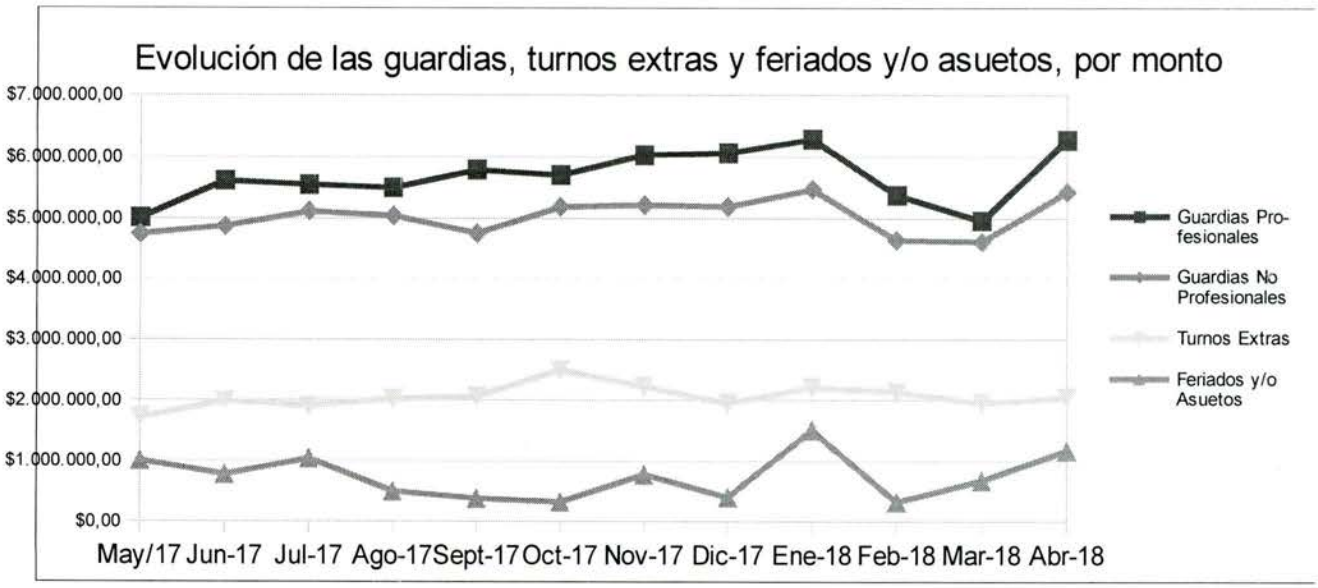


En relación a los turnos extras liquidados a enfermeros y operadores de Salud Mental, en su mayoría se realizan en día inhábil 65% (los cuales incluyen erróneamente el día viernes), mientras que el 35% restante en día hábil. Dichos turnos se extienden solo por 6 horas y en todos los casos corresponden a guardias activas.



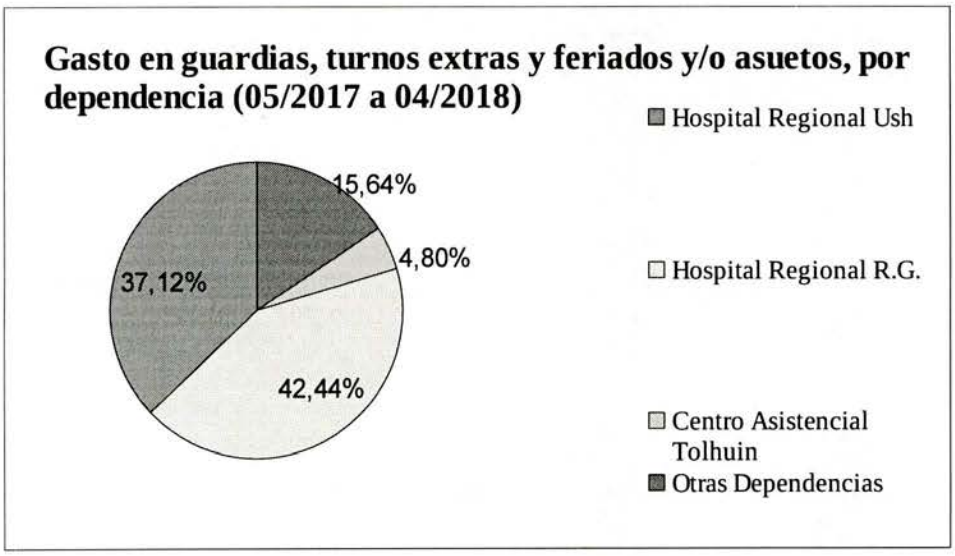
En otra línea de análisis, en los siguientes gráficos se observa la evolución que registraron los ítems de guardias, turnos extras y feriados y/o asuetos liquidados durante el período auditado. Allí se verifica en los meses de diciembre 2017 y enero 2018, un incremento de las guardias realizadas tanto por el personal profesional como por el no profesional, lo cual guardaría relación con el usufructo de licencias vacacionales. En promedio mensual, las guardias profesionales rondaron las 4.000 unidades destinándose $5.680.000,00, las guardias no profesionales implicaron 6.500 unidades que representaron un poco más de $5.000.000,00. Se realizaron 2.600 unidades de turnos extras por $2.000.000,00, mientras que fueron 670 feriados por $700.000,00.

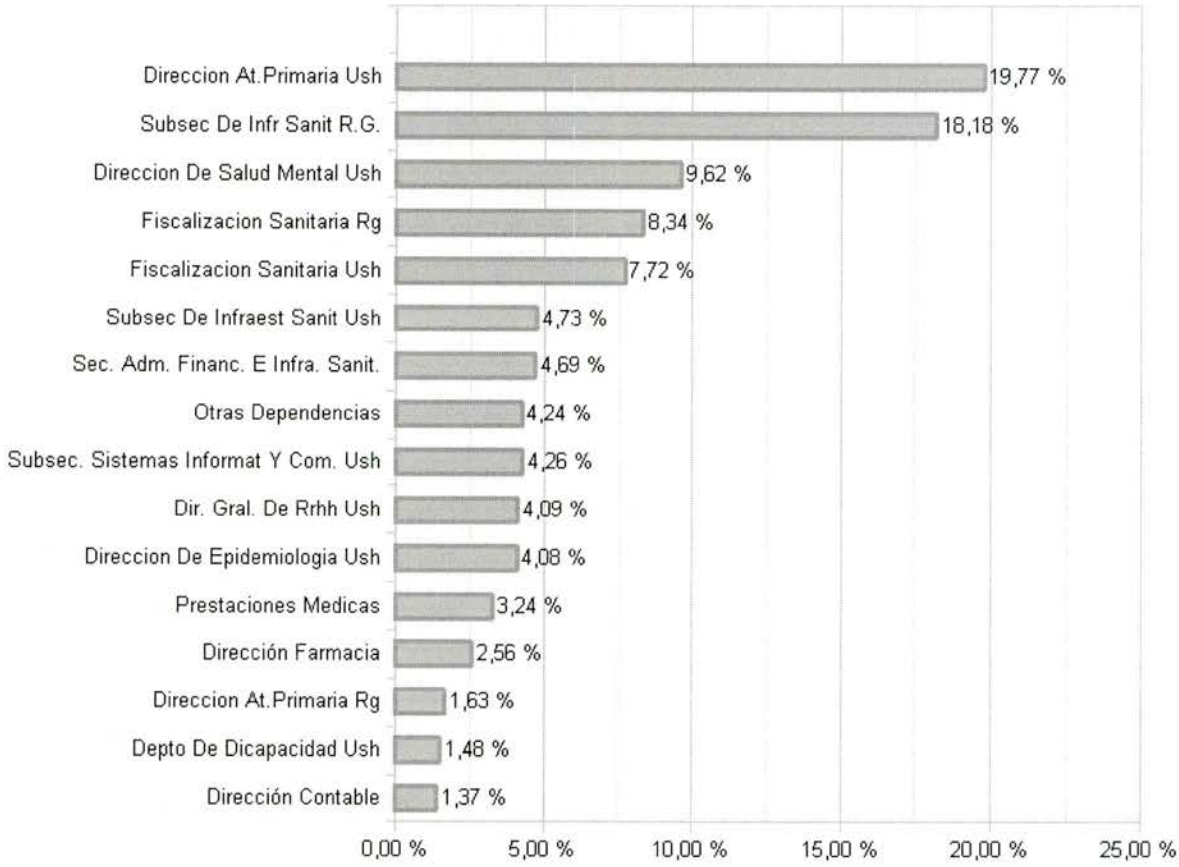




Por último, desde el punto vista de la dependencia en que se ejecutaron las guardias, se observa que estas se concentran en los hospitales de la Provincia (Hospital Regional de Río Grande 42,44% y Hospital Regional Ushuaia 37,12%), y en menor medida en el Centro Asistencial de Tolhuin (4,80%). El 15,64% restante se efectúan en otras dependencias del Ministerio de Salud, de las cuales pueden ci-

tarse las Direcciones de Atención Primaria y de Salud Mental ambas de la ciudad de Ushuaia, la Subsecretaría de Infraestructura Sanitaria de Río Grande y las Direcciones de Fiscalización Sanitaria de ambas ciudades.





2.8 Conclusiones

1. El marco normativo del sistema de guardias del Escalafón Salud se encuentra regulado por el Decreto provincial N° 2366/2014, el cual fue modificado por diversos decretos, cambiando en cuantiosas oportunidades el texto de la norma, lo que trajo aparejado que en la actualidad dicho marco resulte de difícil interpretación y/o aplicación práctica.

2. Sin embargo, dicha normativa solo establece la descripción de los tipos de guardias aplicables al escalafón bajo estudio y las condiciones que deben reunir las mismas, careciendo de un procedimiento administrativo específico atinente a su planificación y rendición. Cabe recordar que si bien ello ya fue requerido a la Dirección

General del Hospital Regional Ushuaia, por este Tribunal de Cuentas a través del artículo 14 de la Resolución Plenaria Nº 174/2014, esto no fue cumplimentado.

3. Sin perjuicio de ello, el procedimiento empleado en la práctica para la rendición de guardias conlleva un alto riesgo de control, por cuanto pese a que al volumen de la información que debe ser procesada es de gran magnitud, la información no es administrada en un sistema informático, y los controles cruzados con las herramientas de asistencia del personal existentes, son débiles o escasos (parte diario del sistema S.I.G.A.) o no son tenidos en cuenta (reportes de los relojes horarios), sumado al acotado el plazo para su rendición.

4. Cabe destacar que, aunque las guardias realizadas en el ámbito del Ministerio de Salud se ampararon en la práctica en la excepción dispuesta por el Decreto provincial Nº 292/2017, prorrogado el artículo 13 del Decreto provincial Nº 196/2016 (suspensión de horas extras y guardias, con excepción de las ejecutadas en hospitales y centros de salud y limitadas exclusivamente a servicios profesionales o técnicos, o a casos de probada necesidad y/o urgencia), los actos administrativos de su aprobación no citaban en su encuadre legal tales normas.

5. Por otra parte, las Resoluciones del Ministerio de Salud Nº 719/2016, Nº 241/2018 y Nº 758/2018, delegaron varias funciones a diversas Secretarías, entre las cuales se destacaba la autorización de liquidación de guardias y adicionales. Dicha potestad de delegación no se encontraba expresamente autorizada en una norma (incumpliendo la Ley provincial Nº 141 y su Decreto reglamentario Nº 2242/1994, así como la Ley provincial Nº 1060 y sus modificatorias). Luego, a raíz del incumplimiento sustancial formulado por este Equipo de Auditoría, el Ministerio de Salud emitió el 16 de agosto de 2019 la Resolución M.S. Nº 691/2019, la cual

dejó sin efecto la Resolución M.S. Nº 758/2018 y ratificó todos los actos administrativos dictados como consecuencia de las resoluciones antes citadas.

6. En otro orden de ideas, dado que la materia y política salarial son propias del titular del Poder Ejecutivo Provincial, no merece objeción la asignación de valores diferenciados de las guardias, según el día que se trate, siempre que aquello no resulte discriminatorio. No obstante, en la actualidad la equiparación del día viernes como día de fin de semana, no se replica para todos los supuestos, admitiéndose solo para las guardias activas del personal no profesional.

Empero, de la documentación analizada surge que las guardias activas (comunes y de emergencia), guardias pasivas A y módulos quirúrgicos realizados los días viernes por los profesionales universitarios, y los turnos extras efectuados en el mismo día por los enfermeros y operadores de Salud Mental se liquidan al valor de los sábados, domingos y feriados. De allí que el mayor valor abonado por el día viernes resulta indebido, cuando el Decreto provincial Nº 2366/2014 y sus modificatorios prevén que se pague a valor de día hábil.

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 debería cumplir el agente, conforme los antecedentes citados en la Resolución Plenaria Nº 65/2007. 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.

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.

10. Desde otro punto de vista, se relevaron ciertas tareas realizadas bajo la denominación de "guardia", como contables, presupuestarias, administrativas y financieras, rendición de fondos permanentes, asistencia a funcionarios del Ministerio, entre otras, las cuales escaparían a la definición de guardia. Ello por cuanto no atenderían una urgencia o emergencia que, por la naturaleza del servicio o actividad, exija una disponibilidad permanente de las personas para obtener una respuesta oportuna, debiendo encuadrarse en consecuencia como "horas extraordinarias".

11. En el entendimiento de que las precitadas labores debieran enmarcarse como horas extraordinarias y no como guardias, se estima que la normativa (Decreto provincial Nº 2366/2014 Anexo I punto XXVI "*FUNCIÓN JERÁRQUICA*", Decreto nacional Nº 16.115/1933 artículo 11º y Decreto provincial Nº 416/2004 modificado por Decreto provincial Nº 128/2005), no habilitaría a que

el personal jerarquizado perciba horas extras, no obstante extender su prestación en la medida que las necesidades lo requieran.

12. En cuanto a los mecanismos de control horario utilizados en el ámbito del Ministerio de Salud, se emplean tanto relojes biométricos como sistemas manuales (planillas o libros de ingreso o egreso), según la dependencia, dificultando el control de la asistencia de un agente que presta servicios habitualmente en un área, pero ejecuta guardia en otras.

13. Si bien se destacan los beneficios de los reportes que emiten los relojes en relación a los registros manuales, de la verificación de estos se observa la inadecuada utilización por parte de los agente y la falta de control por parte de los responsables de ello. Entre las irregularidadades detectadas se enuncian: inexistencia de registros de entradas y salidas, tanto de la jornada normal y habitual como la atinente a las guardias, registración parcial de la jornada (ingreso ó egreso), consignación errónea del dato (entrada cuando debía ser salida y a la inversa), inconsistencia entre la información provista por las planillas de guardias, y la que surge del reporte del reloj que indica "ausencia", reconocimiento de guardias de 12 horas y 24 horas en días en que el agente debe realizar su jornada habitual de trabajo, y falta de cumplimiento de la cantidad de horas que se reconocieron como guardia.

14. Además, se verificó la liquidación de guardias en días en que los agentes registraron inasistencias, tales como enfermedades, licencia anual ordinaria, receso invernal, franco compensatorio, comisión de servicios, razones particulares y falta injustificada. Ello pone en evidencia que dichos reportes no son tenidos en cuenta en oportunidad de la elaboración de las planillas de guardias, como así tampoco en la

etapa de control de la rendición, previo al dictado del acto administrativo de aprobación.

15. En materia de rendición, se constató la descentralización de la información, tramitándose diversas actuaciones administrativas referidas a las guardias de un mismo mes, aunque realizadas en distintas dependencias del Ministerio de Salud, dificultando el control de las guardias que se autorizan a un mismo agente cuando presta servicios en más de una dependencia. También que la documentación atinente a la rendición no se encontraba compilada en un expediente, la duplicidad de la numeración de la foliatura y una inadecuada compaginación de las fojas.

16. Además, se verificó la falta de inclusión de los actos administrativos de aprobación de guardias, ausencia de documentación de respaldo, existencia de resoluciones autorizando guardias que finalmente no son liquidadas, así como retrasos en su liquidación. También se constataron sendas inconsistencias entre la información volcada en las planillas de guardias, con lo aprobado en los actos administrativos (cantidad, tipo de día: hábil o inhábil, tipo de guardia, o bien la improcedencia de un código considerando el agrupamiento del agente). Además la superposición en un mismo agente de guardias pasivas y activas realizadas en idéntica fecha, contraviniendo lo establecido en el Anexo I del Decreto provincial Nº 2366/14, apartado X.II.c., o bien la rendición de dos guardias activas en el mismo día (por ejemplo de 12 hs y de 24 hs).

17. También se observó la existencia de múltiples modelos de planillas en la que se vuelca la información de las guardias, empleando distintos criterios para su llenado, según cuál sea el mes consultado o la dependencia en donde se ejecutan. De estas planillas no surge claramente si las guardias son programadas o son las

efectivamente realizadas, ni distinguen adecuadamente el tipo de guardia y el día (hábil o inhábil). Tampoco son firmadas por los agentes ni por el superior que brinde conformidad, omiten el horario laboral habitual del trabajador, y de las horas de inicio y finalización de las guardias, además de carecer de la descripción de la tarea desarrollada con motivo de la guardia.

18. Los conceptos de guardias, turnos extras y feriados y/ asuetos tienen una gran incidencia económica en la liquidación de haberes del Escalafón Salud, los cuales durante el período auditado representaron el 14% del monto remunerativo abonado. También desde el punto de la cantidad del personal que las ejecuta, los que afecta al 66% de los agentes.

19. Desde el punto de vista de las unidades liquidadas, la mayor incidencia esta dada por las guardias del personal no profesional (47,23%), seguido de las guardias de agentes profesionales (29,11%), y finalmente de los turnos extras efectuados por enfermeros y operadores de Salud Mental (18,80%). El 4,86% lo ocupa el ítem Feriados y Asuetos, que si bien es aprobado en el mismo acto administrativo que los conceptos anteriores, en rigor de verdad no encuadra en la definición de horas complementarias, dado que se remunera la labor del personal con regímenes de trabajo especiales (2x1 y 4x2) en días feriados y asuetos.

20. Sin embargo, si se considera el monto erogado se altera el orden de importancia, dado que se destinan mayores fondos a las guardias del personal profesional (42,08%), y luego a las realizadas por los agentes no profesionales (37,21%), y en tercer lugar los turnos extras (15,25%). Esto tiene explicación en que los valores de guardias fijados al personal profesional son mayores a los del resto. Además el 5,46% del gasto se destina a pagar los feriados y/o asuetos trabajados.

21. También desde el punto de vista del monto erogado, el 75% de las guardias liquidadas corresponden a guardias activas, mientras que el 25% restante a guardias pasivas. El 44,91% de las guardias activas se abona al personal no profesional, el 33,61% a profesionales universitarios, mientras que el 21,48% a los enfermeros y operadores de Salud Mental. Distinto es lo acontecido en las guardias pasivas, las que se abonan a los profesionales el 77,36% y solo el 22,64% a los trabajadores no profesionales.

22. De las guardias liquidadas al personal profesional, el 56,71% corresponde a guardias activas, el 41,32% a guardias pasivas y casi el 2% a módulos quirúrgicos. De las guardias activas, una gran incidencia tienen las de emergencia (72%) y en menor medida las activas comunes (28%). Si se considera la duración de la guardia activa, los profesionales realizan preferentemente guardias de 24 horas (60,50%), en menor magnitud las de 12 horas (36,46%) y escasamente guardias de 8 horas (3,05%). Desde el punto de vista del día, casi el 60% es ejecutada en días inhábiles (los cuales incluyen erróneamente el día viernes), mientras que el 40% restante en día hábil. De las guardias pasivas, una gran incidencia tienen las de alta concurrencia a la institución (B- 83,39%), en menor magnitud las de muy alta concurrencia (A-15,25%) y escasamente las de baja concurrencia (C- 1,36%). Casi la totalidad de guardias pasivas se liquidan como día hábil (91,34%), y escasamente el 8,66% como día inhábil, dado que solo las guardias pasivas tipo A contemplan tal distinción.

23. En cuanto a las guardias liquidadas al personal no profesional, el 85,68% corresponde a guardias activas, mientras que el 14,32% a guardias pasivas. Si se considera la duración de la guardia activa, los agentes realizan preferentemente guardias de 12 horas (72,44%), en menor magnitud las de 24 horas (20,22%) y escasamente guardias de 8 horas (4,72%) y de 6 horas (2,62%). Desde el punto de vista del día, el 67,74% es ejecutada en días hábiles, mientras que el 32,26% restan-

te en día hábil (los que incluyen el día viernes). La mayoría de las guardias pasivas son de alta concurrencia a la institución (92,60%), y escasamente a las de baja demanda de asistencia (7,40%). La normativa no prevé en este agrupamiento, la distinción de tipo de día para las guardias pasivas.

24. En relación a los turnos extras liquidados a enfermeros y operadores de Salud Mental, en su mayoría se realizan en día inhábil 65% (los cuales incluyen erróneamente el día viernes), mientras que el 35% restante en día hábil. Dichos turnos se extienden solo por 6 horas y en todos los casos corresponden a guardias activas.

2.9 Recomendaciones

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.

2. Citar en el encuadre legal de los actos administrativos de aprobación de guardias, no sólo el marco normativo aplicable al Escalafón Salud, sino también toda otra norma en que las mismas se amparen, tal como lo acontenido con los Decretos provinciales Nº 196/2016 y Nº 292/2017.

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.

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.

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.

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.

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.

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.

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.

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).

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.

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.

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.

2.10 Anexos

Anexo I: "Detalle de requerimientos y de las respuestas recepcionadas",

Anexo II: "De la muestra auditada"

Ushuaia, 26 de agosto de 2019.

Dra. Yesica S. LOCKER
Abogada
Mat. Nº 720 CPAU TDF
TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA PROVINCIA

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.

ANEXO Nº I-INFORME CONTABLE Nº 276/19 : DETALLE DE REQUERIMIENTOS EFECTUADOS Y DE LAS RESPUESTA RECEPCIONADA.

1	Expediente Nº **2121-MS-16** "S/Solicitud de guardias pasivas de bajo requerimiento para el pers. De la Dccion. Gral. de Adm. Financ. y la Dccion. Gral. de Rec. Humanos y despacho administrativo del MS"								
	Análisis TCP	**Descargos**	**Análisis TCP**	**Descargos**	**Análisis TCP**	**Descargos**	**Análisis TCP**		
	Nota Interna Nº 2275/18 Letra: TCP-GEA Haberes de fecha 31 de octubre de 2018 (fs. 1435/1437)	Informe Nº 10267/2018 Letra: M.S. de fecha 15 de noviembre de 2018 (fs. 1476/1477)	Nota Interna Nº 15/19 Letra: TCP-GEA Haberes de fecha 28 de enero de 2019 (fs. 1605/1608)	Informe Nº 1252/2019 Letra MS de fecha 4 de febrero de 2019 (fs. 1617)	Nota Interna Nº 382/19 Letra: TCP-GEA Haberes de fecha 26 de febrero de 2019 (fs. 1646/1647)	Informe Nº 2641/2019 Letra MS de fecha 21 de marzo de 2019 (fs. 1687)	Nota Interna Nº 660/19 Letra: TCP-GEA Haberes de fecha 26 de marzo de 2019 (fs. 1711)		
2	Expediente Nº **8556-MS-16** caratulado: "S/Liquidación de adicionales y guardias en sus diferentes modalidades a favor de los agentes dependientes de la SAFeIS-MS"								
	Análisis TCP	**Descargos**	**Análisis TCP**	**Descargos**	**Análisis TCP**	**Descargos**	**Análisis TCP**	**Descargos**	**Análisis TCP**
	Nota Interna Nº 2809/18 Letra: TCP-GEA Haberes de fecha 28 de enero de 2019 (fs. 1599/1604)	Nota M.S. Nº 850/2019 de fecha 10 de abril de 2019 (fs. 1619)	Nota Interna Nº 540/19 Letra: TCP-GEA Haberes de fecha 20 de marzo de 2019 (fs. 1678/1684)	Nota M.S. Nº 1815/2019 de fecha 9 de abril de 2019 (fs. 1832)	Nota Interna Nº 1472/19 Letra: TCP-GEA Haberes de fecha 3 de junio de 2019 (fs. 1908/1911)	Nota Nº 3199/19 MS de fecha 12/06/19 (fs. 1941)	Nota Interna Nº 1613/19 Letra: TCP-GEA Haberes de fecha 18 de junio de 2019 (fs. 1944/1945)	Con fecha 28-06-19 se recibe el expte con pase efectuado por el Secretario de Infraestructura Sanitaria.	Nota Interna Nº 1713/19 Letra: TCP-GEA Haberes de fecha 1 de julio de 2019 (fs. 2159/2160)
3	Expediente Nº **10016-MS-2017** caratulado: "EXTRACTO S/ LIQUIDACION DE GUARDIAS PASIVAS DE ALTO REQUERIMIENTO EFECTUADAS POR EL PERSONAL DEL DPTO. DE PRESTACIONES MEDICAS- DEPENDIENTES DE LA D.G.P.M.y P.S, MES DE NOVIEMBRE"								
	Análisis TCP	**Descargos**	**Análisis TCP**	**Descargos**	**Análisis TCP**	**Descargos**	**Análisis TCP**		
	Nota Interna Nº 320/19 Letra: TCP-GEA Haberes de fecha 27 de febrero de 2019 (fs. 1637/1638)	Nota M.S. Nº 1424/2019 de fecha 25 de marzo de 2019 (fs. 1707)	Nota Interna Nº 1417/19 Letra: TCP-GEA Haberes de fecha 29 de mayo de 2019 (fs. 1890/1901)	Nota M.S. Nº 3556/2019 de fecha 1 de julio de 2019	Nota Interna Nº 1743/19 Letra: TCP-GEA Haberes de fecha 2 de julio de 2019 (fs. 2160/2161)	Informe IF-2019-00121996-GDETDF-DGRHDAMS de fecha 29 de julio de 2019 (fs. 2176)	Nota Interna Nº 1919/19 Letra: TCP-GEA Haberes de fecha 29 de julio de 2019 (fs. 2176)		
4	Expediente N.º **19212-MS-2018**, caratulado: "EXTRACTO S/ GUARDIAS EN SUS DIFERENTES MODALIDAD-M.S. MES MARZO"								
	Análisis TCP	**Descargos**	**Análisis TCP**	**Descargos**	**Análisis TCP**	**Descargos**	**Análisis TCP**		
	Nota Interna Nº 479/19 Letra: TCP-GEA Haberes de fecha 14 de marzo de 2019 (fs. 1644/1674)	Nota M.S. Nº 1787/2019 de fecha 8 de abril de 2019 (fs. 1790)	Nota Interna Nº 1518/19 Letra: TCP-GEA Haberes de fecha 5 de junio de 2019 (fs. 1912/1923)	Nota M.S. Nº 3541/2019 de fecha 27 de junio de 2019 (fs. 2148/2153)	Nota Interna Nº 1813/19 Letra: TCP-GEA Haberes de fecha 11 de julio de 2019 (fs. 2168/2173)	Informe IF-2019-00131501-GDETDF-HRU-MS e IF-2019-00133681-GDETDF-SPGYOS-MS (fs. 2182/2184)	Nota Externa Nº 2167/19 Letra: TCP-GEA Haberes de fecha 20 de agosto de 2019 (fs. 2188/2190)		
5	Expediente Nº **21345-MS-2018**, caratulado: "EXTRACTO S/ GUARDIAS EN SUS DIFERENTES MODALIDADES CORRESPONDIENTES AL MES DE NOVIEMBRE DE 2017-S.P.G. y P.S."								
	Análisis TCP	**Descargos**	**Análisis TCP**	**Descargos**	**Análisis TCP**	**Descargos**	**Análisis TCP**		
	Nota Interna Nº 324/19 Letra: TCP-GEA Haberes de fecha 27 de febrero de 2019 (fs. 1639/1642)	Nota M.S. Nº 1422/2019 de fecha 25 de marzo de 2019 (fs. 1691)	Nota Interna Nº 639/19 Letra: TCP-GEA Haberes de fecha 03 de abril de 2019 (fs. 1785/1788)	Informe Nº 3765/19 Letra: MS de fecha 23 de abril de 2019 (fs. 1812)	Nota Interna Nº 1438/19 Letra: TCP-GEA Haberes de fecha 30 de mayo de 2019 (fs. 1965/1967)	Informe Nº 5694/19 Letra: MS de fecha 7 de junio de 2019 (fs. 1939)	Nota Interna Nº 1584/19 Letra: TCP-GEA Haberes de fecha 12 de junio de 2019 (fs. 1940)		
6	Expediente Nº **21370-MS-2018**, caratulado: "EXTRACTO S/ GUARDIAS EN SUS DIFERENTES MODALIDADES CORRESPONDIENTES AL MES DE NOVIEMBRE DE 2017-S.A.P.S."								
	Análisis TCP	**Descargos**	**Análisis TCP**	**Descargos**	**Análisis TCP**	**Descargos**	**Análisis TCP**	**Descargos**	**Análisis TCP**
	Nota Interna Nº 336/19 Letra: TCP-GEA Haberes de fecha 27 de febrero de 2019 (fs. 1643/1645)	Nota M.S. Nº 1421/2019 de fecha 25 de marzo de 2019 (fs. 1688)	Nota Interna Nº 1425/19 Letra: TCP-GEA Haberes de fecha 30 de marzo de 2019 (fs. 1902/1904)	Nota Nº 3243/2019 Letra MS de fecha 14 de junio de 2019 (fs. 1942)	Nota Interna Nº 1616/19 Letra: TCP-GEA Haberes de fecha 18 de junio de 2019 (fs. 1946)	Informe Nº 6138/2019 Letra MS de fecha 24 de junio de 2019	Nota Externa Nº 1645/19 Letra: TCP-GEA Haberes de fecha 24 de junio de 2019 (fs. 1998)	Informe IF-2019-00120997-GDETDF-DGRHDAMS de fecha 20 de julio de 2019 (fs. 2175)	Nota Externa Nº 1922/19 Letra: TCP-GEA Haberes de fecha 29 de julio de 2019 (fs. 2177)

TRIBUNAL DE CUENTAS FOLIO Nº 246

ANEXO N° I-INFORME CONTABLE N° 276/19 : DETALLE DE REQUERIMIENTOS EFECTUADOS Y DE LAS RESPUESTA RECEPCIONADA.

7	Expediente N° **21377-MS-2018** caratulado: "EXTRACTO S/ GUARDIAS EN SUS DIFERENTES MODALIDADES CORRESPONDIENTES AL MES DE NOVIEMBRE DE 2017-SECRETARIA DE SALUD"						
	Análisis TCP	**Descargos**	**Análisis TCP**	**Descargos**	**Análisis TCP**	**Descargos**	**Análisis TCP**
	Nota Interna N° 318/19 Letra: TCP-GEA Haberes de fecha 27 de febrero de 2019 (fs. 1627/1636)	Nota M.S. N° 1423/2019 de fecha 25 de marzo de 2019 (fs. 1694)	Nota Interna N° 1349/19 Letra: TCP-GEA Haberes de fecha 24 de mayo de 2019 (fs. 1878/1888)	Nota M.S. N° 3545/2019 de fecha 28 de junio de 2019 (fs. 2154)	Nota Interna N° 1772/19 Letra: TCP-GEA Haberes de fecha 3 de julio de 2019 (fs. 2162/2167)	Informe IF-2019-00130673-GDETDF-HRU-MS e IF-2019-00132705-GDETDF-SS-MS (fs. 2182/2184)	Nota Externa N° 2172/19 Letra: TCP-GEA Haberes de fecha 20 de agosto de 2019 (fs. 2162/2167)

8	**Análisis de reportes de reloj**		
	Análisis TCP	**Descargos parcial**	**Descargos parcial**
	Nota Interna N° 1403/19 Letra: TCP-GEA Haberes de fecha 29 de mayo de 2019 (fs. 1890/1898)	Nota MS N° 3309/2019 de fecha 18 de junio de 2019 (fs. 1947/1997)	Nota DA-HRU N° 329/2019 de fecha 21 de junio de 2019 (fs. 2019/2110)

C.P. María José FURTADO
Auditora Fiscal
Tribunal de Cuentas de la Provincia

ANEXO N° II-INFORME CONTABLE N° 276/19 : DE LA MUESTRA AUDITADA

Orden	Documento	Categoria	Item auditado	Período	Expte	Requerimientos / Observaciones																			Período	Expte	Requerimientos / Observaciones																		
						1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19
1	10359261	10	75 / 85	11/17	21377-MS-18		X																		03/18	19212-MS-18		X																		
2	10934721	24	373 / 424	11/17	21377-MS-18		X			X				X											03/18	19212-MS-18		X																		
3	10972916	19	77 / 79 / 85	11/17	21370-MS-18		X																		03/18	19212-MS-18		X																		
4	12304657	23	373 / 374 / 428 / 429	11/17	21345-MS-18		X			X															03/18	19212-MS-18		X			X			X												
5	12408345	17	89	11/17	21377-MS-18									X											03/18	19212-MS-18					X		X													
6	12814139	10	87	11/17	21377-MS-18																				03/18	Sin guardias																				
7	13806581	21	64 / 91 / 93	11/17	21377-MS-18									X											03/18	19212-MS-18									X											
8	13950369	10	64 / 75 / 85	11/17	21377-MS-18			X																	03/18	19212-MS-18				X																
9	14236083*	18	85/ 75	Anual	8556-MS-16												X																												
10	16457802	10	64 / 70 / 72 / 75 /85	11/17	21377-MS-18	X	X	X																	03/18	19212-MS-18	X	X																		
11	16800545	23	371	11/17	21377-MS-18	X	X	X																	03/18	19212-MS-18	X	X	X		X															
12	16866324	23	89 / 369 / 377	11/17	21377-MS-18 y 10016-MS-17	X	X	X								X									03/18	19212-MS-18			X		X															
13	17579850 *	24	79/85	Anual	2121-MS-16		X					X																																	
14	17637344	22	363 / 373 / 375 / 377 / 426	11/17	21377-MS-18	X	X				X														03/18	19212-MS-18	X	X	X			X		X												
15	17665199	22	422/420/428	11/17	21377-MS-18																				03/18	19212-MS-18																				
16	17786932	22	430/424	11/17	21345-MS-18																				03/18	19212-MS-18		X																		
17	17887878	21	85/ 75/ 89	11/17	21377-MS-18		X	X	X																03/18	19212-MS-18		X	X																	
18	18512089	10	81/ 83/ 85	11/17	21377-MS-18	X	X	X		X						X					X				03/18	19212-MS-18	X	X	X		X															
19	20010105	23	355/357/361/363	11/17	21377-MS-18	X	X	X		X															03/18	19212-MS-18	X	X	X		X															
20	21351713 *	19	79/89	Anual	8556-MS-16																																								
21	21560843 *	18	75/85/87	Anual	8556-MS-16																																								
22	21777686	19	64/ 91/ 93	11/17	21377-MS-18																				03/18	19212-MS-18			X																	
23	21995200	22	363/ 357	11/17	21377-MS-18		X	X					X												03/18	19212-MS-18		X	X					X												
24	22410892	22	373/ 422	11/17	21377-MS-18		X													X					03/18	19212-MS-18		X																	X	
25	22788215	22	355/361/373	11/17	21377-MS-18					X															03/18	19212-MS-18					X															
26	22869782	17	91/93/64	11/17	21345-MS-18	X							X												03/18	19212-MS-18	X		X					X												
27	23472791	22	373/ 374	11/17	21345-MS-18					X															03/18	19212-MS-18					X															
28	23649003	10	64/75/85	11/17	21377-MS-18			X																	03/18	19212-MS-18				X																

TRIBUNAL DE CUENTAS FOLIO 2417

						Requerimientos / Observaciones																			Requerimientos / Observaciones																			
Orden	Documento	Categoria	Item auditado	Período	Expte	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	Período	Expte	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19
29	23742432	22	430/428/424/422	11/17	21345-MS-18		X						X												03/18	19212-MS-18		X					X	X											
30	23771510	22	373	11/17	21377-MS-18	X	X	X		X	X			X											03/18	19212-MS-18					X				X		X								
31	24374915 *	22	373/428/89	Anual	8556-MS-16		X			X	X	X				X																														
32	24475622 *	21	85/89	Anual	2121-MS-16			X	X		X																																		
33	25289766	22	428	11/17	21377-MS-18	X	X	X																	03/18	19212-MS-18	X	X	X																
34	25917459	22	373	11/17	-----																				03/18	19212-MS-18	X	X	X																
35	26509025	17	85	11/17	----																				03/18	19212-MS-18																			
36	26732653	21	430	11/17	21377-MS-18		X	X	X																03/18	Sin guardias																			
37	26837093	22	363/367/375/377/373/369	11/17	21377-MS-18	X	X	X		X	X		X						X						03/18	19212-MS-18	X	X	X					X							X				
38	26856842	22	373	11/17	21377-MS-18					X				X											03/18	19212-MS-18					X				X										
39	27029633 *	17	89/373/85/90	Anual	8556-MS-16																																								
40	27377275	17	64/91/93	11/17	21345-MS-18	X																			03/18	19212-MS-18	X		X					X											
41	27450586	22	355/357/361/363	11/17	21377-MS-18			X			X		X									X			03/18	19212-MS-18														X				X	
42	27809608	17	64/75/85/89	11/17	21377-MS-18	X								X					X						03/18	19212-MS-18	X									X				X					
43	27816923	22	373	11/17	21345-MS-18			X		X															03/18	19212-MS-18					X														
44	27842424	15	79/89	11/17	21377-MS-18																				03/18	19212-MS-18																			
45	28202069	22	363/373	11/17	21377-MS-18					X			X												03/18	19212-MS-18			X					X											
46	28381787*	10	79/85	Anual	2121-MS-16																																							
47	28454700 *	22	373/422/428	Anual	8556-MS-16					X												X																						
48	29190688	22	420/426	11/17	21377-MS-18	X	X	X		X			X												03/18	19212-MS-18	X	X	X	X	X		X		X										
49	29568084	10	85	11/17	21370-MS-18																				03/18	19212-MS-18					X							X							
50	29575808	22	357/363	11/17	21377-MS-18		X	X																	03/18	19212-MS-18		X	X																
51	29815769	19	64/ 91/ 93	11/17	21377-MS-18	X								X											03/18	19212-MS-18		X			X						X								
52	29878593	23	422/428	11/17	21370-MS-18																				03/18	19212-MS-18			X																
53	30542663	22	373	11/17	21377-MS-18					X				X											03/18	19212-MS-18					X														
54	30566347 *	10	64/79/85/75	Anual	8556-MS-16 y 2	X	X	X																																					
55	30609230	22	355/357/361/363/373	11/17	21377-MS-18			X					X												03/18	19212-MS-18			X		X			X					X						
56	31061801 *	10	89	Anual	8556-MS-16																																								
57	31473263 *	10	85/ 75	Anual	8556-MS-16																																								
58	31479200	22	357/363	11/17	-----																				03/18	19212-MS-18		X	X																
59	31745017	10	85/86	11/17	21345-MS-18		X																		03/18	19212-MS-18		X	X																
60	32407669	19	93/64	11/17	21345-MS-18																				03/18	19212-MS-18	X		X																
61	34335091	17	64/91/93	11/17	21377-MS-18	X		X																	03/18	19212-MS-18	X		X																
62	35806084	22		11/17	----																				03/18	19212-MS-18																			
63	37908933	19	91	11/17	----																				03/18	19212-MS-18																			
						24	**25**	**31**	**24**	**15**	**13**	**9**	**9**	**6**	**4**	**9**	**8**	**1**	**4**	**5**	**1**	**3**	**0**	**2**			**19**	**22**	**28**	**9**	**14**	**7**	**3**	**10**	**4**	**2**	**5**	**2**	**0**	**2**	**3**	**0**	**0**	**1**	**1**

Referencias:

* legajos cuyo período auditado fue mayo 2017 a abril 2018

No Subsanada

Subsana

Informe Legal Nº 226 /2019
Letra: T.C.P. - C.A.
Cde.: Expte. T.C.P. – S.C. Nº 217/2017
Ushuaia,
03 DIC. 2019

SEÑOR SECRETARIO LEGAL A/C
DR. PABLO ESTEBAN GENNARO

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", a fin de tomar intervención en orden a la consulta efectuada por Secretaría Contable mediante Nota Interna Nº 2284/2019 – Letra T.C.P.-S.C. (fs. 2419), en relación a las conclusiones y recomendaciones formuladas en Informe Contable Nº 276/2019 - Letra T.C.P. - G.E.A. - Haberes – Guardias Ministerio de Salud (fs. 2372/2417), procediéndose a su análisis.

I. ANTECEDENTES

I.- Mediante las presentes actuaciones tramita la auditoría dispuesta por este organismo con el objeto de efectuar el control de las liquidaciones de haberes del Escalafón Húmedo del Poder Ejecutivo Provincial, de acuerdo a la planificación presentada oportunamente en el Informe Contable Nº 387/2017 Letra: TCP-GEA Haberes del 22 de septiembre de 2017 firmado por la entonces

Auditora Fiscal C.P. Valeria ROLÓN, y que fuera aprobado por la Resolución Plenaria Nº 274/2017 del 8 de noviembre de 2017 (fs. 80/90).

En dicho marco, la mencionada profesional emitió el Informe Contable Nº 70/2018 Letra: TCP-GEA Haberes del 8 de febrero de 2018 (fs. 188/218), referido al diagnóstico del citado escalafón, efectuado en base a la liquidación de haberes del mes de agosto 2017.

Posteriormente, se dictó la Resolución Plenaria Nº 181/2018 del 31 de julio de 2018, por la cual se reasignó la auditoría a la C.P. María José FURTADO, y se modificó el objeto de la misma, ampliándose el período auditado en materia de guardias, el cual fue fijado desde el 01 de mayo de 2017 al 30 de abril de 2018, esto último con motivo de lo peticionado por el Ministro de Salud Dr. Guillermo RUCKAUF y el Ministro Jefe de Gabinete Leonardo GORBACZ, en su Nota Nº 142/18 Letra: M.J.G. emitida el pasado 08 de mayo de 2018 (fs. 221).

En dicho contexto, y considerando que la auditoría se había mantenido en suspenso por largo tiempo, se propusieron nuevas pautas de planificación a través del Informe Contable Nº 393/2018 Letra: TCP-GEA Haberes de fecha 31 de agosto de 2018, a efectos del reinicio de los trabajos.

Además, en razón del volumen y complejidad de otras auditorías asignadas a la profesional, se autorizó, conforme pautas receptadas por la Secretaría Contable en la Nota Interna Nº 1891/18 Letra: TCP-SC del 25 de septiembre de 2018 (fs. 1391), que la presente auditoría sea realizada en dos etapas:

Primera Etapa: Análisis de las guardias y turnos extras liquidados durante el período comprendido entre el 01 de mayo de 2017 al 30 de abril de 2018.

Segunda Etapa: Una vez culminada la etapa anterior, el análisis de los restantes conceptos de la liquidación de haberes del escalafón -excluídos los abordados en la etapa anterior-.

Conforme las pautas indicadas, la Auditora Fiscal interviniente y la Dra. Yésica LOCKER elaboran en fecha 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, el cual se refiere 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 las conclusiones y recomendaciones que correspondería efectuar en relación a esa etapa, y a las cuales, en honor a la brevedad, me remito en esta instancia.

Ingresado el Informe precitado a Secretaría Contable, se emite Nota Interna Nº 2284/19 – Letra T.C.P. - S.C. en fecha 22 de octubre de 2019 (fs. 2419), a traveś de la cual se solicita intervención de la Secretaría Legal, indicando al efecto: … "*debido a que los casos detectados y las conclusiones corresponden a la muestra analizada, pudiendo inferirse, a priori, la existencia de un número mayor de casos observables, si consideramos la totalidad del universo sujeto a control*".

Particularmente requieren consulta legal en relación a .."*los casos no relevados y por lo tanto no detectados, ya que si bien el procedimiento de auditoría se efectuó correctamente mediante la metodología de muestreo, de la extrapolación de las conclusiones al total del universo, se obtiene fuertes indicios de la existencia de un número mayor de casos involucrados*" .

Expresa además, que … "*dada la significatividad de los hallazgos detallados, de los cuales se destacan los individualizados en las conclusiones Nº 6, Nº 7, Nº 9, Nº 10 y Nº 14 (fs. 2374, 2374 vta. y 2375), los cuales hacen presumir la*

existencia de daño al erario público, es importante, a mi juicio, que esa Secretaría Legal dictamine al respecto de por lo menos los puntos detallados".

Finalmente indican: *"Si bien cada uno de dichos hallazgos han sido sujetos a recomendaciones por parte de los auditores intervinientes, más allá de las soluciones que podría brindarse para no incurrir en el futuro en dichas ilegalidades, solicito se expida respecto a las situaciones ya ocurridas y como podrían compensarse las arcas estatales".*

II.- Los hallazgos significativos a que refiere la Nota Interna Nº 2284/19 – Letra T.C.P. - S.C. (fs. 2419), y respecto de los cuales solicitan la intervención de este servicio jurídico, son los individualizados en el Informe Contable Nº 276/2019 Letra T.C.P.- G.E.A. (fs. 2371/2417), particularmente en su Informe Ejecutivo, Punto 1.2, denominado Conclusiones y Recomendaciones (fs. 2374/2375) en orden a las conclusiones Nº 6, Nº 7, Nº 9, Nº 10 y Nº 14, en tanto harían presumir perjuicio fiscal.

En efecto, el Informe Ejecutivo, en su Punto 1.2, denominado Conclusiones y Recomendaciones (fs. 2374/2375), expresa las siguientes:

***Conclusion Nº 6.-** *"Dado que la materia y política salarial son propias del titular del Poder Ejecutivo Provincial, no merece objeción la asignación de valores diferenciados de las guardias, según el día que se trate, siempre que aquello no resulte discriminatorio. No obstante, en la actualidad la equiparación del día viernes como día de fin de semana, no se replica para todos los supuestos, admitiéndose solo para las guardias activas del personal no profesional.*

Empero, de la documentación analizada surge que las guardias activas (comunes y de emergencia), guardias pasivas A y módulos quirúrgicos realizados los días viernes por los profesionales universitarios, y los turnos extras efectuados en el mismo día por los enfermeros y operadores de Salud Mental se

liquidan al valor de los sábados, domingos y feriados. De allí que el ***mayor valor abonado por el día viernes resulta indebido,*** *cuando el Decreto provincial Nº 2366/2014 y sus modificatorios prevén que se pague a valor de día hábil·.*

Recomendación: *"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".*

***Conclusión Nº 7:** *"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".*

Recomendación: *"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.*

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".

Conclusión Nº 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".

Recomendación: *"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".*

***Conclusión Nº 10**: *"Desde otro punto de vista, se relevaron ciertas tareas realizadas bajo la denominación de "guardia", como contables, presupuestarias, administrativas y financieras, rendición de fondos permanentes, asistencia a funcionarios del Ministerio, entre otras, las cuales escaparían a la definición de guardia. Ello por cuanto no atenderían una urgencia o emergencia que, por la naturaleza del servicio o actividad, exija una disponibilidad permanente de las personas para obtener una respuesta oportuna, debiendo encuadrarse en consecuencia como "horas extraordinarias".*

***Conclusión Nº 14:** *"Se verificó la liquidación de guardias en días en que los agentes registraron inasistencias, tales como enfermedades, licencia anual ordinaria, receso invernal, franco compensatorio, comisión de servicios, razones particulares y falta injustificada. Ello pone en evidencia que dichos reportes no son tenidos en cuenta en oportunidad de la elaboración de las planillas de guardias, como así tampoco en la etapa de control de la rendición, previo al dictado del acto administrativo de aprobación".*

Recomendación: *"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".*

II.- ANÁLISIS:

a.- Analizadas las actuaciones, debo indicar en primer término que comparto en general las conclusiones y recomendaciones efectuadas por las auditoras intervinientes, en su 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 ellas reflejan técnicamente el trabajo, el contenido y la opinión de la auditoría, conforme el objeto oportunamente definido para esa primera etapa, por lo que en mi opinión, corresponde en esta instancia, aprobar por el Cuerpo Plenario de Miembros del Tribunal de Cuentas el citado informe y comunicar su contenido a las autoridades competentes del área auditada.

Es decir, el citado informe implica el Informe Parcial previsto en las normas del Anexo I de la Resolución Plenaria Nº 243/05, en tanto establece que el mismo es el producto del trabajo de auditoría desarrollado, en el cual da a conocer la opinión profesional del Auditor o Auditores, respecto de una parte de la información

objeto de la auditoría, y en caso que lo considere necesario, sugiere las *recomendaciones* aplicables, con el objeto de *prevenir o corregir irregularidades, y/o mejorar la economía y efeciencia en la administración del ente auditado.*

Cabe indicar al efecto, conforme lo dispone el Anexo I del Acuerdo Plenario Nº 299 –Manual para la Organización y la Realización de Auditorías Externas Integrales–, norma a la cual debía ajustarse también la presente, que … *"La auditoría es un* ***control correctivo*** *por cuanto está pensada y concebida con el objetivo de medir e informar los potenciales desvíos que pudieran haber ocurrido. Asimismo, auditoría también constituye un* ***control selectivo*** *porque normalmente (fundamentalmente por una relación de costo-beneficio y oportunidad de la información a elevar) no es necesario verificar la totalidad de los resultados producidos por un sistema para obtener información suficiente ..."* . (Lo resaltado es propio)

Es en tal marco de definiciones generales aplicables a una auditoría, e ingresando ya a la consulta efectuada por Secretaría Contable a través de Nota Interna Nº 2284/19 – Letra T.C.P. - S.C. (fs. 2419), mediante la cual solicita intervención de la Secretaría Legal ..."*debido a que los casos detectados y las conclusiones corresponden a la muestra analizada, pudiendo inferirse, a priori, la existencia de un número mayor de casos observables, si consideramos la totalidad del universo sujeto a control"*, que debo señalar, que no comparto la inferencia que a priori pretenden atribuir a la muestra, de que habría un número mayor de casos observables, ya que en principio, ello no consta a la suscripta, no resulta de las conclusiones de la auditoría y además porque, desde lo estrictamente jurídico, no se puede dictaminar en abstracto o sobre cuestiones no relevadas o no detectadas.

Cabe recordar en efecto, que parte de la consulta legal se solicita en relación a .."*los casos no relevados y por lo tanto no detectados, ya que si bien el procedimiento de auditoría se efectuó correctamente mediante la metodología de*

muestreo, de la extrapolación de las conclusiones al total del universo, se obtiene fuertes indicios de la existencia de un número mayor de casos involucrados" .

La Procuración del Tesoro de la Nación ha dicho al respecto que … *"Los dictámenes de la Procuración del Tesoro deben recaer sobre casos concretos y circunstanciados, pues la única manera de proceder que garantiza la interpretación recta de su propio criterio, es limitarse a los problemas específicos que se plantean en los casos concretos que se susciten (conf. Dict. 255:419; 256:415, 418; 257:251).*

"Emitir opinión sobre cuestiones abstractas conlleva el riesgo de hacer extensivas sus conclusiones a una diversidad de situaciones, sin la necesaria y debida ponderación de las particularidades de cada una de ellas, obviamente no previsibles en una consulta formulada en esos términos (conf. Dict. 174:113; 199:115; 203:193; 205:139; 258:27).

Criterio que por su parte, también ha sido admitido en sendos acuerdos o resoluciones plenarias de este Tribunal, razón por al cual, me limitaré a dar tratamiento a lo indicado en la nota precitada, en cuanto solicita opinión legal indicando … *"dada la significatividad de los hallazgos detallados, de los cuales se destacan los individualizados en las conclusiones Nº 6, Nº 7, Nº 9, Nº 10 y Nº 14 (fs. 2374, 2374 vta. y 2375), los cuales hacen presumir la existencia de daño al erario público, es importante, a mi juicio, que esa Secretaría Legal dictamine al respecto de por lo menos los puntos detallados".*

Finalmente expresa: *"Si bien cada uno de dichos hallazgos han sido sujetos a recomendaciones por parte de los auditores intervinientes, más allá de las soluciones que podría brindarse para no incurrir en el futuro en dichas ilegalidades, solicito se expida respecto a las situaciones ya ocurridas y como podrían compensarse las arcas estatales".*

Por otra parte, debo recordar además, conforme las normas de auditoría previstas en el Anexo I del Acuerdo Plenario Nº 299, lo dispuesto en el apartado denominado: MUESTREO, LIMITES Y RIESGOS DE LA AUDITORÍA, en cuanto determina … *"No se puede llevar a cabo el examen de la totalidad de la información disponible por problemas de tiempo (existe una oportunidad para presentar nuestro informe) y de costo - beneficio (sería inaplicable por la cantidad de horas profesionales a utilizar). La opinión del auditor se basa en "**certeza razonable**".* (Lo resaltado es propio)

En razón de lo expuesto no comparto la extrapolación de las conclusiones de la muestra al total del universo, y en función de ella, solicitar una consulta sobre que hacer con los casos no relevados y no detectados, ya que en esta instancia, considerando la función correctiva que persiguen los procedimientos de auditoría, procede comunicar las conclusiones y recomendaciones al ministerio auditado y/o autoridades competentes para efectuar las correcciones, modificaciones o implementaciones sugeridas en relación a todo o parte del sistema auditado.

b.- Finalmente y en relación a las cuestiones indicadas en las conclusiones identificadas con los **Nº 6, 7 y 9** -a cuya transcripción efectuada precedentemente me remito-, y en cuanto a que -conforme lo indicado por Secretaría Contable en Nota Nº 2284/19 – Letra TCP SC (fs. 2419)-, harían presumir la *"existencia de daño al erario público"*, debo señalar también, y en términos generales, que de las conclusiones de una auditoría -total o parcial-, no se pueden indicar acciones de recupero o de compensación de las arcas estatales, porque su objetivo no es la determinación de perjuicio fiscal, lo cual exige instar otros mecanismos, como puede ser un procedimiento de investigación especial, lo cual excede técnicamente el trabajo de esta auditoría.

Por otra parte, las conclusiones indicadas refieren a cuestiones interpretativas del Decreto Provincial Nº 2366/14, de sus modificatorios y resoluciones reglamentarias – Letra M.S. Nº 821/14 y 272/2015, y en el caso, las auditoras expresamente dejaron sentada la limitación en orden a dichas normas en cuanto expresaron a fs. 2382 lo que a continuación se transcribe: …."*En ese marco, resulta notoriamente procedente la necesidad de prever un sistema de guardias, por la especial mecánica que tiene la actividad hospitalaria y la forzosa cobertura de los distintos requerimientos para la atención de un servicio tan esencial. No obstante, considerando los diversos actos emitidos que modificaron el Decreto provincial Nº 2366/2014, y que cambiaron en numerosas oportunidades el texto de la norma, en la actualidad* ***dicho marco normativo resulta de difícil interpretación y aplicación práctica.*** (Lo resaltado es propio).

Por lo expuesto, estimo necesario, tal como lo propician las auditoras, dictar un marco normativo uniforme, claro y preciso respecto del régimen de guardias, jornadas laborales y francos compensatorios, que no permita interpretaciones diversas o no genere dudas respecto su alcance, determinando claramente como se instrumentan y compatibilizan las jornadas laborales con el sistema de guardias y en su caso, con los descansos correspondientes, logística que procede sea gestionada por el Ministerio de Salud, garantizando principios básicos de derecho laboral respecto de la jornada laboral y descanso obligatorio, tal como se indica en el Informe a fs. 2390/2396, con la obligación del Estado provincial de garantizar el derecho a la salud mediante acciones y prestaciones concretas, conforme lo establece el art. 53 de la Constitución Provincial.

Sentado lo anterior, ello no obsta a que la Administración, en oportunidad de detectar irregularidades vinculadas con la percepción doble de guardias, o guardias realizadas en casos en que el sistema registre descansos, vacaciones, u otras franquicias, tal como surge de la conclusión **Nº 14**, realice los

ajustes o correcciones sobre los haberes respectivos, pero ello en el marco de la relación de empleo público que la vincula con el agente -conforme criterio sentado en virtud de lo resuelto en autos Nº 5634 del Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Comercial del Distrito Judicial Sur, caratulados: "TRIBUNAL DE CUENTAS C/AGUIRRE EDUARDO EDMUNDO S/ DAÑOS Y PERJUICIOS", en Acuerdos Plenarios Nº 2206, Nº 2252, Nº 2255, Nº 2305, Nº 2387, Nº 2491 y más recientemente en las Resoluciones Plenarias Nº 1/2015, Nº 150/2015, Nº 74/2016, Nº 267/2016, Nº 199/17, Nº 238/2017, Nº 295/2017, Nº 50/2018, Nº 51/2018, Nº 91/2018, Nº 92/2018, entre otros-, conducta que por otra parte, del relevamiento de las actuaciones, ha sido observada parcialmente por las autoridades del Ministerio de Salud, subsanando irregularidades. (v. planilllas de fs. 2306/2369).

Por otra parte, la conclusión en análisis, también se relaciona directamente con el alcance y las limitaciones de la presente auditoría, y el nivel de riesgo que presenta la misma, ya que en su Informe parcial a fs 2376/2377 vta. las auditoras indicaron: ..."*Teniendo en cuenta que la información atinente a las guardias no es administrada en un sistema informático, a los acotados plazos para la rendición con los que cuentan las áreas, a la magnitud de la información que debe ser procesada y a la ausencia de controles cruzados con otras herramientas de asistencia del personal, tales como parte diario del sistema S.I.G.A. y reportes de los relojes horarios, entre otros, lo cual denota debilidades en el ambiente de control, resulta elevado el riesgo de control asociado a la presente auditoría.*"

Y en orden a las limitaciones al alcance expresaron: ...

1. *Se deja constancia que el presente análisis no contempla la verificación de la contraprestación del servicio con motivo de las guardias, por parte del agente durante el período auditado.*

2. *Por otra parte, no ha sido objeto de análisis, la correcta clasificación de las guardias activas y pasivas, excepto en lo atinente al tipo de día en que fueron realizadas o las concernientes al agrupamiento del agente.*
3. *Además, no se obtuvo respuesta completa de los requerimientos cursados mediante Nota Externa Nº 1403/19 Letra TCP-GEA Haberes, atinentes a las inconsistencias detectadas en los reportes de reloj horario de los agentes consultados.*

Analizada la conclusión, a la luz de las limitaciones y alcances expuestos, comparto, tal como lo señalan las Auditoras la necesidad de que previo a todo se proceda a … *"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"*, como tambien a que los reportes del sistema de siga y de relojes sean tenidos en cuenta en oportunidad de la elaboración de las planillas de guardias, como así también en la etapa de control de la rendición, previo al dictado del acto administrativo de aprobación, es decir, activar mecanismos que garanticen contar con información íntegra, confiable y sistematizada.

Asimismo, debo reiterar que, verificadas las actuaciones, surge que, detectadas este tipo de irregularidades, la propia administración, en el marco de los requerimientos de la Auditoría, ha ido subsanando las mismas (v. a modo de ejemplo Planillas Resumen por agente de fs. 2318/2319 vta.).

Finalmente, y en orden a la Conclusión **Nº 10**, mediante la que indica que *….se relevaron ciertas tareas realizadas bajo la denominación de "guardia", como contables, presupuestarias, administrativas y financieras, rendición de fondos permanentes, asistencia a funcionarios del Ministerio, entre otras, las cuales escaparían a la definición de guardia. Ello por cuanto no atenderían una urgencia o emergencia que, por la naturaleza del servicio o actividad, exija una*

disponibilidad permanente de las personas para obtener una respuesta oportuna, debiendo encuadrarse en consecuencia como "horas extraordinarias", debo señalar que las auditoras no refieren a presunto perjuicio fiscal, o a que la contraprestación no haya sido cumplida, sino que discrepan con el encuadre que corresponde efectuar, situación que amerita sea objeto de corrección por el ministerio auditado.

Por todo lo expuesto, cabe señalar finalmente, que más allá de que en la actualidad y en razón de las limitaciones e inconsistencias detectadas, no puede determinarse, en esta instancia y por el tipo de procedimiento en que nos encontramos, perjucio fiscal con el grado de certidumbre que el mismo requiere, resulta prudente precisar que, de producirse el mismo, y ello una vez efectuadas las correcciones de sistema que la auditoría recomienda, el encargado de perseguir el recupero de las guardias o conceptos pagados erróneamente, es el Ministerio de Salud de la Provincia, en atención al vínculo de empleo público que lo une con el empleado, conforme precedentes citados precedentemente, razón por la cual, queda fuera del ámbito de la competencia legal del Tribunal de Cuentas, perseguir ese recupero, siendo ello exlusiva competencia del empleador en cuestión, quedando una legitimación supletoria para este órgano de control, contra aquellos funcionarios que fueran responsables de no instar las acciones dentro del plazo de prescripción actualmente previsto en dos (2) años en el artículo 2562 del Código Civil y Comercial de la Nación.

Vencido el plazo a que refiere el artículo citado sin que inicie el recupero o lo dejasen prescribir, se enervaría la competencia del Tribunal de Cuentas para ejercitar la acción resarcitoria o de daños y perjuicios en contra del agente, funcionario y/o estipendiario del Estado Provincial que como consecuencia de su actuar doloso, culposo o negligente hubiere causado un daño y/o perjuicio fiscal a éste, conforme lo establecido en la Ley Provincial N° 50.

En orden al instituto de la prescripción, y considerando el nuevo plazo de prescripción establecido en el Código Civil y Comercial, me remito al análisis minuciso efectuado sobre la materia en Informe Legal Nº 184/2019 en actuaciones Nº 303/2019, Letra TCP PR caratuladas "DENUNCIA ANONIMA S/RECONOCIMIENTO DEL SUTAP EN EL AMBITO DE LA DIRECCIÓN PROVINCIAL DE PUERTOS", y que fuera compartido por esa Secretaría Legal a través de Informe Legal Nº 191/19, en el cual se expresó, entre otros aspectos, que ... "*Cabe advertir que -anteriormente- para aquellas obligaciones de carácter salarial que debieran pagarse mensualmente, es decir, con plazos periódicos más cortos que un (1) años, se aplicaba el plazo de prescripción quinquenal previsto en el artículo 4027 inciso 3º. Con la reforma, el Código Civil y Comercial de la Nación, en su artículo 2562 modificó el plazo de prescripción para este tipo de obligaciones, quedando establecido en dos (2) años*".

III.- CONCLUSION

a.- Por todo lo expuesto, y teniendo en consideración la función correctiva que persiguen los procedimientos de auditoría, conforme las normas específicas ya detalladas en el apartado análisis, debo indicar en primer término, que comparto en general las conclusiones y recomendaciones efectuadas por las auditoras intervinientes, en su 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 ellas reflejan técnicamente el trabajo, el contenido y la opinión de la auditoria, conforme el objeto oportunamente definido para esa primera etapa, por lo que en mi opinión, corresponde, en esta instancia, aprobar por el Cuerpo Plenario de Miembros del Tribunal de Cuentas el citado informe y comunicar su contenido a las autoridades competentes del área auditada, ello para realizar las correcciones, implementaciones técnicas y las modificaciones normativas que se imponen al sistema, dando un plazo razonable para su adecuación y posterior monitoreo.

b.- Asimismo, y en orden a la consulta efectuada por Secretaría Contable en Nota Nº 2284/19 – Letra TCP SC (fs. 2419), en relación a las conclusiones identificadas con los **Nº 6, 7 y 9** -a cuya transcripción efectuada precedentemente me remito-, y en cuanto a que harían presumir la "existencia de daño al erario público", debo señalar también, y en términos generales, que de las conclusiones de una auditoría -total o parcial-, no se pueden indicar acciones de recupero o de compensación de las arcas estatales, porque su objetivo no es la determinación de perjuicio fiscal, lo cual exige instar otros mecanismos, como puede ser un procedimiento de investigación especial, lo cual, en esta instancia, excede técnicamente el trabajo de la auditoría.

c.- Debo señalar además, que las inconsistencias detectadas, las limitaciones al alcance determinadas por las auditoras, la ausencia de herramientas que permitan controles cruzados, la magnitud del sistema auditado, la sensibilidad del servicio por el que se cubren los sistemas de guardias y francos, sumado a la falta de un sistema informático integral y de normas claras e integrales, son todos elementos que impedirían analizar situaciones de presunto perjucio fiscal, sin antes proceder a efectuar las correcciones que recomienda la auditoría, razón por la cual reitero, que en mi opinión, corresponde poner en conocimiento del Ministerio de Salud, a la brevedad posible, la totalidad de las conclusiones y recomendaciones formuladas en la misma.

d.- Sentado lo anterior, ello no implica que la Administración, en oportunidad de detectar irregularidades vinculadas con la percepción doble de guardias, o guardias realizadas en casos en que el sistema registre descansos, vacaciones, u otras franquicias, tal como surge de la conclusión **Nº 14**, no deba realizar los ajustes o correcciones sobre los haberes respectivos o en su caso, la repetición de los pagos indebidos, pero ello en el marco de la relación de empleo público que la vincula con el agente -conforme criterio sentado en Acuerdos

Plenarios Nº 2206, Nº 2252, Nº 2255, Nº 2305, Nº 2387, Nº 2491 y más recientemente en las Resoluciones Plenarias Nº 1/2015, Nº 150/2015, Nº 74/2016, Nº 267/2016, Nº 199/17, Nº 238/2017, Nº 295/2017, Nº 50/2018, Nº 51/2018, Nº 91/2018, Nº 92/2018-, entre otros, conducta que por otra parte, del relevamiento de las actuaciones, ha sido observada parcialmente por las autoridades del Ministerio, subsanando irregularidades varias. (v. planilllas de fs. 2306/2369).

e.- Resulta prudente precisar que, una vez efectuadas las correcciones de sistema que la auditoría recomienda, el encargado de perseguir el recupero de las guardias o conceptos pagados erróneamente, es el Ministerio de Salud de la Provincia, en atención al vínculo de empleo público que lo une con el empleado, conforme precedentes citados en el punto anterior, razón por la cual, queda fuera del ámbito de la competencia legal del Tribunal de Cuentas, perseguir ese recupero, siendo ello exlusiva competencia del empleador, quedando una legitimación supletoria para este órgano de control, contra aquellos funcionarios que fueran responsables de no instar las acciones dentro del plazo de prescripción actualmente previsto en dos (2) años en el artículo 2562 del Código Civil y Comercial de la Nación.

Sin más elevo las actuaciones para continuidad de trámite.

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