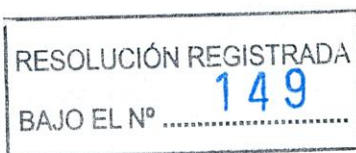




"2025 – 60º ANIVERSARIO DE LA RESOLUCIÓN 2065 (XX) DE LA ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LA CUESTIÓN DE LAS ISLAS MALVINAS"

CONCLUYE INVESTIGACIÓN ESPECIAL HORAS GUARDIA SUBSECRETARÍA
DE PROTECCIÓN CIVIL



"2025 - 60º ANIVERSARIO DE LA RESOLUCIÓN 2065 (XX) DE LA ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS
SOBRE LA CUESTIÓN DE LAS ISLAS MALVINAS"

USHUAIA, 08 SEP. 2025

VISTO: el Expediente del registro del Tribunal de Cuentas Letra: TCP-VA N° 299/2023 (EE-241-2025), caratulado: "S/NOTA F.E. N° 292/2023" y;

CONSIDERANDO:

Que el 27 de mayo de 2024 se emite la Resolución Plenaria N° 86/2024 (fojas 23/28) por la que se resolvió: "(...) **ARTÍCULO 1º.-** Aprobar y hacer propios los términos del Informe Legal N° 17/2024 Letra: TCP-CA y, en consecuencia, disponer en el marco del expediente del Visto el inicio de una investigación especial en los términos de la Resolución Plenaria N° 210/2022, respecto a presuntas inconsistencias en la liquidación de horas guardia activas en el mes de agosto de 2023, de los agentes dependientes de la Subsecretaría de Protección Civil. Dicho período podrá ser ampliado según el curso de la investigación. Ello, de conformidad con lo indicado en los considerandos. **ARTÍCULO 2º.-** Designar a los abogados María Fernanda LUJÁN y Bruno URRUTIA, y al contador Ignacio ROLDÁN como auxiliar, para llevar adelante la investigación ordenada en el artículo precedente, a quienes se les recuerda que dentro de las veinticuatro (24) horas de recibidas las actuaciones deberán informar la existencia de causales que los inhiban para la labor, en el marco de lo previsto en el Anexo I, punto 5. d) del Procedimiento de Investigación (...)".

Que seguidamente a fojas 33/37 se emitió el Informe Legal N° 75/2024 Letra: TCP-CA, suscripto por el Dr. Bruno E. URRUTIA y la Dra. María Fernanda LUJÁN, el que fue compartido a fojas 38 por el entonces Secretario Legal a cargo Dr. Pablo E. GENNARO mediante la Nota Interna N° 1093/2024, Letra: TCP-SL, donde se expuso con carácter de preinforme un detalle de los hechos relevantes, el marco

normativo, la prueba a producir y la documental que se consideró preliminarmente necesaria para desarrollar las tareas encomendadas.

Que en el citado informe se indicó: “(...) **III.- TEMA OBJETO DE ESTUDIO Y PERÍODO ANALIZAR**

De los antecedentes expuestos y, en particular, de la Resolución Plenaria N° 86/2024 se concluye que el objeto de la investigación será dilucidar: ‘(...) inconsistencias en la liquidación de horas guardias activas en el mes de agosto de 2023, de los agentes dependientes de la Subsecretaría de Protección Civil (...)’, pudiendo ampliarse al objeto de investigación (...)”.

Que seguidamente a fojas 39 el Vocal Abogado en ejercicio de la Presidencia del Tribunal de Cuentas Dr. Miguel LONGHITANO, mediante Nota Interna N° 1210/2024, Letra: TCP-Pres, tomó conocimiento de la planificación descripta en el Informe Legal citado precedentemente y solicitó al entonces Secretario Legal, que por su intermedio, indique a los profesionales a cargo de la Investigación que incluyan dentro de los cursos de acción a seguir el pedido de los expedientes N° MGJDH-E-72430-2023 y N° MGJDH-E-77830-2023.

Que a continuación los profesionales a cargo de la investigación emitieron a fojas 40 la Nota Externa N° 1330/2024, Letra: TCP-CA, donde se solicitó a Fiscalía de Estado que remitiera a este Organismo de Control las actuaciones caratuladas: “S/ PRESUNTOS HOSTIGAMIENTOS E IRREGULARIDADES EN EL ÁMBITO DE LA SECRETARÍA DE PROTECCIÓN CIVIL” (Expte. N° 47/2023), vinculadas a la denuncia relativa a la supuesta violencia laboral que se habría suscitado en el ámbito de la Secretaría de Protección Civil.

Que así también, a fojas 41, se remitió la Nota Externa N° 1329/2024, Letra: TCP-CA, donde se efectuó una serie de requerimientos al Ministerio de Gobierno, Justicia y Derechos Humanos.

Que en respuesta, el Fiscal de Estado, mediante la Nota F.E. N° 142/2024 (fojas 43), informa la remisión de la copia certificada del Expediente F.E. N° 47/2023, la cual fue adjuntada en formato digital (fojas 42).



"2025 - 60º ANIVERSARIO DE LA RESOLUCIÓN 2065 (XX) DE LA ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS
SOBRE LA CUESTIÓN DE LAS ISLAS MALVINAS"

Que, respecto a los requerimientos efectuados al Ministerio de Gobierno, Justicia y Derechos Humanos, los mismos fueron contestados mediante Nota N° 131/2024, Letra: SPC-MJG, (fojas 44), por el Secretario de Protección Civil Franco Pedro EFREN.

Que por último se emitió el Informe Legal N° INF-SL-119-2025 (fojas 55/65) donde las letradas Dras. María Fernanda LUJÁN y Natalia ORTELLI OTAMENDI efectuaron el siguiente análisis: *"(...) Atento a los antecedentes vertidos en el acápite anterior, a continuación se procederá a analizar la documentación remitida por el Ministerio de Gobierno, Justicia y Derechos Humanos, en orden a lo solicitado por este Órgano de Control mediante la Resolución Plenaria N° 86/2024.*

Previo a dar inicio al análisis, cabe recordar que el objeto de estudio de la presente investigación fue delimitado en el Informe Legal N° 17/2024, en donde se indicó que el mismo será dilucidar las presuntas inconsistencias en la liquidación de horas guardias activas en el mes de agosto de 2023, de los agentes dependientes de la Subsecretaría de Protección Civil.

Sentado lo anterior, corresponde señalar que el régimen de 'Horas Guardia Activa' aplicable al caso bajo análisis se encuentra regulado por los Decretos provinciales N° 2680/2014, N° 740/2017 y N° 2152/2021.

En lo que respecta específicamente al procedimiento para el reconocimiento y la autorización de la liquidación del citado ítem en el ámbito del entonces Ministerio de Gobierno, Justicia y Derechos Humanos, el mismo fue establecido mediante la Circular M.G.J. y D.D.H.H. N° 08/2023.

Tal como lo refirió el cuentadante en la Nota N° 131/2024, las disposiciones mencionadas resultaban aplicables a la Subsecretaría de Protección Civil y a sus agentes durante el período bajo examen.

Mediante el Decreto provincial N° 2680/2014 se creó el régimen de

'Hora Guardia Activa' para el personal perteneciente a los Escalafones Seco, Aeronáutico y EPU dependientes de la Administración Central, con vigencia a partir del 1 de noviembre de 2014 (artículo 1).

Asimismo, se aprobó el listado de asignación de una cantidad máxima de horas guardias activas mensuales por cada Ministerio (artículo 4), estableciendo para el entonces Ministerio de Gobierno, Justicia y Seguridad un cupo máximo de 7.820 horas guardia activas mensuales (Anexo I).

En los considerandos de esta norma se manifestó la intención de establecer 'un criterio único en relación a la realización de guardias del Escalafón Seco, EPU y Aeronáutica de la Administración Central de la Provincia, a través de la creación del concepto de 'Hora Guardia Activa', aplicable al periodo de tiempo que compongan las guardias en que los agentes presten servicio fuera del horario normal y habitual de trabajo', añadiendo que '(...) las horas guardias serán asignadas por la máxima autoridad del área respectiva, teniendo en cuenta la necesidad del servicio'.

*Por su parte, mediante el Decreto provincial N° 2152/2021 se estableció '(...) **un tope de CIENTO VEINTE (120) 'Hora Guardia Activa' por mes por cada agente, a excepción de aquellas áreas que por sus funciones, urgencias y/o emergencias deban excederse de la presente limitación, todo ello bajo las debidas constancias que así lo acrediten***'. (El destacado me pertenece).

En los considerandos de este decreto se fundamentó la necesidad de limitar la carga máxima por agente 'en el afán de no generar un desequilibrio de las arcas Provinciales', permitiendo exceder las 120 horas sólo en supuestos excepcionales debidamente justificados y documentados.

Cabe señalar que el Decreto N° 740/2017, citado como antecedente normativo, también habría introducido modificaciones al régimen, pero sus aspectos relevantes quedaron subsumidos en la normativa posterior del año 2021, por lo que nos centraremos en esta última en lo que atañe al caso.

Ahora bien, mediante la Circular M.G.J. y D.D.H.H. N° 08/2023, se instruyó/sistematizó el procedimiento interno que debía observarse para la



"2025 - 60° ANIVERSARIO DE LA RESOLUCIÓN 2065 (XX) DE LA ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS
SOBRE LA CUESTIÓN DE LAS ISLAS MALVINAS"

liquidación mensual de las horas guardias activas en el ámbito del entonces Ministerio de Gobierno, Justicia y Derechos Humanos.

Dicha Circular, dirigida a los Directores Generales de las dependencias del Ministerio, estableció detalladamente los recaudos a cumplir antes de la emisión de la resolución ministerial que autoriza la liquidación de las horas de guardia de cada mes, entre los que destacan:

'(...) 1.- EXPEDIENTE GEN: Mensualmente se aperturará para la tramitación de las Horas Guardias Activas como tipo de documento de la gestión documental GENUS un Expediente precisando la jurisdicción y el mes correspondiente.

2.- NOTA DE PREVISIÓN: El superior jerárquico del servicio remite Nota al funcionario a cargo del mismo para su autorización, si correspondiere, debiendo explicitar la cantidad de Horas Guardias Activas que realizaría el personal durante el mes, según previsión realizada en virtud de la cantidad de agentes, actividades y modalidad de trabajo con el área.

3.- PLANILLA DE GUARDIAS: Para su emisión corresponde tenerse presente el modelo ejemplificativo acompañado a la presente, en la misma debe constar al pie la firma y sello del superior jerárquico del área que avale lo actuado, ello como condición indispensable pudiendo realizarse ológrafamente o digitalmente. Por otra parte, la planilla en que un mismo agente realice distintas tareas a las normales y habituales, deberán contar con las firmas del superior del área, como así también del responsable que lo precisó. Aquellas planillas que no reúnan los requisitos mencionados precedentemente, dará lugar a ser excluidos del listado general del personal.

*4.- NOTA/INFORME: Actuación suscripta por el superior jerárquico del servicio para intervención del funcionario a cargo del mismo **informando el total de Horas Guardias Activas realizadas por el personal en el transcurso del***

*mes, acompañando en un Anexo la nómina de los agentes afectados al régimen con el detalle **discriminado de las horas guardias activas efectuadas.***

5.- *NOTA DE EXCEDENCIA: Nota con numeración del área suscripta por el superior de la jurisdicción elevada **a consideración de la señora Ministra de Gobierno, Justicia, y Derechos Humanos quien será la autoridad que considerará si corresponde ser autorizado el trámite,*** ello en atención a que se parametrizó el sistema y el tope del usufructo por mes y para cada agente, implicando el carácter singular del funcionamiento, urgencia y/o emergencia que excepcionalmente supere la cantidad total de horas guardias activas previstas para usufructuar. En ese sentido el superior del área en su presentación **deberá precisar fundadamente cuales serían los motivos emergentes en el periodo por los que deberían afectarse a estas tareas los agentes y para ello como condición indispensable y necesaria deberá acompañarse la documental respaldatoria del caso** (oficio, evento, etc).

6.- *PROYECTO DE ACTO RESOLUTIVO: Solo una vez cumplidos los puntos precedentes con las respectivas autorizaciones, se agregará el proyecto de Resolución que sería del caso emitir en formato Word y para ello corresponde estarse a las consideraciones que deberán tenerse en cuenta para su confección, conforme el modelo que al evento se acompaña a la presente.*

7.- *REMISIÓN DE LAS ACTUACIONES: Para ser diligenciado en tiempo y forma, el Expediente en los términos establecidos por la Secretaría de Haberes, para su intervención **deberá ser remitido a la Bandeja Genexpediente de la Dirección General de Despacho de este Ministerio para su cotejo, control y verificación correspondiente hasta el día diez (10) de cada mes.*** (El destacado pertenece al original).

Ahora bien, previo a abordar los hechos concretos, resulta pertinente clarificar brevemente la diferencia entre distintos tipos de extensiones de la jornada laboral, a fin de enmarcar adecuadamente el análisis.



"2025 - 60° ANIVERSARIO DE LA RESOLUCIÓN 2065 (XX) DE LA ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LA CUESTIÓN DE LAS ISLAS MALVINAS"

Al respecto, esta Secretaría Legal ya se expidió sobre la figura de las guardias activas en el Informe Legal N° 209/2014 Letra TCP-CA, señalando -en síntesis- lo siguiente:

'(...) De acuerdo al artículo 197 de la L.C.T. 'se entiende por jornada de trabajo todo el tiempo durante el cual el trabajador está a disposición del empleador en tanto no pueda disponer de su actividad en beneficio propio'.

La Argentina incorporó en el año 1929, a través de la sanción de la Ley 11.544 sobre jornada de trabajo, las directrices contenidas en el Convenio 1 de la OIT una característica relevante de la Ley 11.544 es que su ámbito de aplicación personal abarca tanto a las explotaciones públicas como a las privadas.

La primera parte del artículo 1 de la Ley mencionada establece que la 'Duración del trabajo no podrá exceder de 8 horas diarias o 48 semanales, para toda persona ocupada por cuenta ajena en explotaciones públicas o privadas, aunque no persigan fines de lucro'.

La regulación de la jornada es legislación sustantiva y, como tal, propia del Congreso de la Nación; por dicha razón, el artículo 196 de la LCT expresa 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'.

De lo expuesto surge que la LCT fija un principio general respecto de la determinación y extensión de la jornada de trabajo al establecer que tiene carácter nacional: deja sin efecto cualquier legislación provincial que disponga una extensión distinta de la jornada que la fijada en la ley 11.544.

Esta solución, obviamente, no impide que mediante los convenios colectivos, en los estatutos profesionales o en los contratos individuales, se establezcan jornadas de trabajo más breves o se fijen formas de retribución más beneficiosas para los trabajadores. Lo que determina el art. 196, LCT -y lo ratifica

el fallo de la Corte Suprema citado-, es que la jornada máxima legal es la fijada por la legislación nacional de fondo, que es la ley 11.544 (del 12/9/1929) y el dec. Reg. 16.115/1933.' (Julio Armando GRISOLIA, Tratado de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Ed. Abeledo Perrot, 2013, Tomo III, pág. 2337).

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 éste) 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).

'Se denomina trabajo suplementario o complementario -realización de horas extraordinarias- a las tareas efectuadas por el trabajador por encima de la jornada legal, es decir, cuando el dependiente trabaja más horas que las fijadas para la jornada normal.

Se pueden realizar horas extraordinarias por distintos motivos; el más común es para satisfacer mayores demandas de producción en forma permanente o transitoria (picos de trabajo); también pueden responder a la necesidad de preparar o poner en funcionamiento una máquina que requiere un tratamiento especial.' (Julio Armando GRISOLIA, obra cit., pág. 2375).

A diferencia de lo ocurre en la guardia pasiva, las horas extraordinarias son las que se ejecutan en un trabajo efectivo, en exceso de la jornada legal o del límite convencionalmente fijado.

En la guardia pasiva, salvo cuando es requerido, el empleado utiliza el tiempo de la guardia en su beneficio propio; en tanto que en las horas extraordinarias está completamente a disposición del empleador, realizando un trabajo efectivo en el lugar de trabajo. El criterio de no considerar horas extraordinarias al tiempo de la guardia pasiva expuesto en el fallo de la CNTrab.



"2025 - 60° ANIVERSARIO DE LA RESOLUCIÓN 2065 (XX) DE LA ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LA CUESTIÓN DE LAS ISLAS MALVINAS"

sala III, 28/12/2007 autos 'Pelle, Sebastián c/ Sky Cop S.A.' -voto del Dr. Guibourg- fue compartido por la sala I del mismo Tribunal (CNTrab, 30/08/2010, 'Nusenbaum, Uriel c/ Telecom. Argentina S.A.', voto del Dr. Vilela).

Por guardia activa se entiende al 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.

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.).

Entonces, las horas que exceden de la jornada normal del empleado podemos catalogarlas como horas complementarias, dentro de dicho género, se distinguen las especies: horas extras y guardias (activas y pasivas), siendo el elemento que caracteriza estas últimas el tipo de servicio que se pretende cubrir como se explico 'ut supra'(...)'. (El destacado me pertenece).

En resumen, las horas que excedan la jornada normal pueden revestir carácter de horas extras comunes o de guardias (activas o pasivas), distinguiéndose estas últimas por responder a la naturaleza imprescindible e impostergable del servicio a cubrir.

Sentado lo anterior, corresponde analizar los hechos ocurridos y los antecedentes del caso.

En primer lugar, es dable recordar que el objeto de la investigación se delimitará a los tres (3) agentes que, durante el mes de agosto de 2023, realizaron cada uno un total de ciento veintinueve (129) horas guardias activas, superando el límite de ciento veinte (120) horas mensuales fijado por el Decreto provincial

Nº 2152/2021, a saber: GUEVARA, Walter; KRUPEK, Sergio y MARTINEZ HANZ, Ricardo.

De la documentación remitida por el Ministerio (Expediente MGJDH-E Nº 77830/2023) surge lo siguiente:

Mediante la Nota Nº 220/2023, suscripta el 01/08/2023 (f. 15 del Expediente Nº 77830/2023 Letra: MGJDH-E) la Directora General de Administración y Despacho, Sra. Gladys Ana PALAZIOL, requirió a la Subsecretaría de Protección Civil la previsión de horas guardias activas del mes de agosto de 2023.

En dicha nota se destacó el carácter esencial del servicio, indicando que las horas guardia previstas: '(...) se utilizarán para el cumplimiento de los servicios, puestos de ruta, central de comunicaciones, apoyo radioeléctrico a instituciones, integración de la Red Patagónica de comunicaciones velando por la seguridad del ciudadano y sus bienes, resguardar los patrimonios públicos y naturales de la Provincia, como así también la asistencia administrativa que todas estas tareas conlleven (...)’.

A continuación, en la nota se indicó la distribución prevista de las horas guardia activas, según el siguiente detalle: '(...)

ÁREAS	CANTIDAD DE HORAS
D.G.S.I.E - 911 Ushuaia	600
D.G.S.I.E - 911 Río Grande	850
D.G.C.P.C - Ushuaia	1400
D.G.C.P.C - Río Grande	650
TOTAL	3.500

(...)'.

Luego, se advierte en copia fiel del original las planillas de horas guardias correspondientes a agosto 2023 (fs. 18 a 150 del Expediente 77830/2023). En dichas planillas figura la nómina de cuarenta y siete (47) agentes de la Dirección General de Coordinación de Protección Civil (sumando personal de Ushuaia y Río Grande), con el detalle de la cantidad de horas guardia activa



"2025 - 60° ANIVERSARIO DE LA RESOLUCIÓN 2065 (XX) DE LA ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LA CUESTIÓN DE LAS ISLAS MALVINAS"

realizadas por cada uno durante ese mes. La sumatoria arroja un total general de DOS MIL OCHOCIENTAS CATORCE (2.814) horas guardia activas.

Finalmente, la liquidación de estas horas fue autorizada mediante la Resolución M.G.J.y D.D.H.H. N° 247/2023 (a.f. 169 del mismo expediente citado).

Del análisis de las planillas, se verifica que los tres (3) agentes GUEVARA, Walter (f. 75), KRUPPEK, Sergio (f. 81), MARTINEZ HANZ, Ricardo (f. 90) registran un total de ciento veintinueve (129) horas en el mes de agosto de 2023.

En cuanto a las tareas realizadas, de las planillas se desprende que dichos agentes prestaron servicios en el destacamento 'Puente Justicia' durante 7 días; y adicionalmente fueron asignados como personal de coordinación operativa en el evento automovilístico 'Carrera la Hermandad' (los días sábado 19 y domingo 20 de agosto de 2023), cumpliendo 12 horas de guardia cada uno de esos días.

A continuación, obra la Nota N° 23/2023, Letra: D.C.P.D.O (obrante a fs. 151 del Expediente N° 77830/2023) del 4 de septiembre de 2023, suscripta por el Director de Coordinación de Protección Civil, por la cual se requirió la autorización del Subsecretario de Protección Civil, Sr. Carlos RACERO para la liquidación de las horas en cuestión.

En particular, se señaló que un total de doce (12) agentes excedieron las ochenta (80) horas guardia que la Subsecretaría de Protección Civil sugería como carga mensual.

Respecto de los tres agentes aquí analizados, la nota reitera que cumplieron funciones en el Destacamento 'Puente Justicia' durante 7 días (totalizando 105 horas cada uno), y que además fueron afectados al operativo del evento 'Gran premio de la Hermandad 2023', motivo por el cual alcanzaron una

carga total de 129 horas en el mes (49 horas por encima de la carga mensual sugerida de 80 horas).

Sobre el particular, la Circular N° 08/2023 exigía que cualquier excedente sobre el tope se solicitara mediante la mencionada 'nota de excedencia' elevada a la Ministra, debiendo 'precisar fundadamente cuales serían los motivos emergentes en el periodo por los que deberían afectarse a estas tareas los agentes y para ello como condición indispensable y necesaria deberá acompañarse la documental respaldatoria del caso (oficio, evento, etc)'.

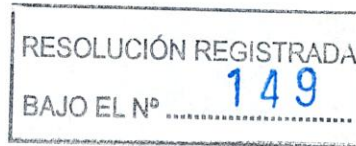
Sin embargo, en el caso analizado, el pedido de autorización para los excesos de horas se materializó recién con la Nota interna N° 23/2023 del 4 de septiembre (es decir, con posterioridad a la efectiva prestación del servicio y una vez superado el límite sugerido).

Otra constancia de interés que revela la falta de autorización previa surge a foja 101 del Expediente. MGJDH-E N° 77430/2023: donde el 21/09/2023, el Director de Administración y Finanzas de D.G.C.D.C., Sr. Gonzalo R. ÁVILA, dejó asentada una instrucción sin constancia recibida de la entonces Ministra de Gobierno, Justicia y Derechos Humanos, Dra. Adriana CHAPPERÓN.

Dicha instrucción indicaba que: '(...) la Sra. Ministro (...) instruyó respecto de la eliminación de la carga de horas guardias del Agente ACUÑA, Mariano Ramón, Legajo N° 2813614/00, debido a que las mismas no fueron autorizadas con anterioridad a su realización. Se adjunta la presente a las actuaciones de marras para constancia y continuidad del trámite, habiéndose excluido de la carga en el módulo de guardias al agente de mención (...)'. (El destacado me pertenece).

De lo anterior se desprendería que las horas guardia activas en exceso de un agente debían contar con la autorización previa; de lo contrario, no correspondía su liquidación (más allá de la previsión general de 3.500 horas hecha por el área).

En ese marco, las 129 horas del agente Mariano Ramón, ACUÑA que fueron excluidas no contaban con justificación y/o autorización previa, pero



"2025 - 60° ANIVERSARIO DE LA RESOLUCIÓN 2065 (XX) DE LA ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LA CUESTIÓN DE LAS ISLAS MALVINAS"

tampoco las de los 3 agentes GUEVARA, Walter, KRUEK, Sergio y MARTINEZ HANZ, Ricardo, tenían tal respaldo documental previo.

No surge de las actuaciones explicación acerca de por qué se decidió excluir únicamente las horas del agente Acuña y no las de los demás agentes en igual situación.

Ahora bien, en cuanto al exceso de horas guardias y su acreditación, corresponde realizar las siguientes consideraciones.

Tal como se ha señalado, durante el mes de agosto 2023 los tres agentes realizaron 129 horas de guardia activa cada uno, superando en 9 horas el tope de 120 horas mensuales fijado por el Decreto provincial N° 2152/2021.

Conforme a dicha normativa, la única situación que habilita excepciones a ese límite es que se trate de 'áreas que por sus funciones, atención de urgencias y/o emergencias' requieran excederlo, siempre bajo las debidas constancias que lo acrediten. Es decir, deben mediar circunstancias extraordinarias o vinculadas a la naturaleza del servicio que justifiquen la mayor carga horaria.

En el caso bajo análisis, la Subsecretaría de Protección Civil es un área cuya actividad es esencial y permanente, encontrándose encuadrada dentro de aquellas contempladas para la excepción del Decreto N° 2152/2021, dado que su misión está orientada a la 'protección de la comunidad y su hábitat, siendo su finalidad la de reducir la vulnerabilidad de la población y sus bienes en situaciones de emergencia, sean estas de cualquier origen (...)'. (v. Decreto provincial N° 2049/2023 – Anexo II).

De hecho, la existencia misma de un régimen de horas de guardia activa para su personal (y la previsión de potenciales excedentes) obedece a la naturaleza especial y no siempre previsible de las tareas que desempeñan.

Ahora bien, el decreto exige que cada superación del límite se encuentre justificada, debiendo acreditarse cuál fue la situación particular que hizo necesario exceder las 120 horas en ese mes específico.

En tal sentido, del análisis de las actuaciones surgiría que la razón por la cual los agentes terminaron realizando 129 horas en agosto de 2023 estuvo vinculada a la cobertura operativa del evento automovilístico ‘Gran Premio de la Hermandad 2023’.

A juicio de quienes suscriben, este es un evento deportivo anual de gran envergadura, pero previsible y planificable con antelación. Si bien dicha competencia exige un despliegue logístico importante por parte del área -especialmente en materia de prevención de accidentes, asistencia y coordinación en rutas durante los días de la carrera-, se trata de una actividad programada, lo que hubiera permitido adoptar medidas de planificación previa.

Con una adecuada organización, podría haberse distribuido el personal y las cargas horarias de manera tal de no exceder el tope ordinario (o, en caso de ser inevitable el excedente por falta de personal disponible u otros motivos, al menos minimizarlo y tramitar la autorización correspondiente con la debida acreditación).

Sin embargo, no quedó formalmente justificado por qué dichas tareas no pudieron ser absorbidas dentro de las 120 horas (u otorgadas a otros agentes disponibles).

La única referencia son las ya citadas planillas y Nota N° 23/2023 del 4/9/2023, donde se menciona el operativo del Gran Premio de la Hermandad, pero no fue acompañada de documentación de respaldo (por ejemplo, un informe detallado del operativo, cantidad de personal convocado, etc.).

Es dable destacar que, conforme surge del Decreto provincial N° 2049/2023 (Estructura Orgánica del Ministerio), las misiones y funciones asignadas a la Subsecretaría de Protección Civil -y específicamente a la Dirección General de Coordinación de Protección Civil y a su Dirección de Operaciones-



"2025 - 60° ANIVERSARIO DE LA RESOLUCIÓN 2065 (XX) DE LA ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS
SOBRE LA CUESTIÓN DE LAS ISLAS MALVINAS"

incluyen expresamente la planificación de guardias y coordinación de operativos especiales.

Por ejemplo, en el Anexo II del mencionado decreto se establece que la Dirección de Operaciones tiene, entre otras, las siguientes funciones relevantes: 'Organizar y conducir las acciones operativas en respuesta a eventos, como así también en materia de prevención'; y 'Planificar y formular las previsiones correspondientes como así también la posterior liquidación de las guardias del personal operativo y de comunicaciones (...)'.

Lo expuesto demuestra que la organización y administración de las guardias del personal es una responsabilidad inherente a esa dependencia. Por ende, el correcto cumplimiento de los procedimientos para la autorización de la liquidación de horas guardia no es un mero formalismo, sino parte integral de sus funciones.

En este caso, si bien los agentes analizados sí realizaron tareas propias de la misión del organismo (vigilancia en rutas provinciales, coordinación de un operativo de seguridad en un evento masivo, etc.), la forma en que dichas horas extraordinarias fueron gestionadas presenta ciertas falencias en relación al procedimiento de liquidación.

En concreto, se observa que no se dio pleno cumplimiento a la normativa aplicable antes de proceder a la autorización de la liquidación de las horas guardia activas de agosto 2023: la Resolución M.G.J y D.D.H.H. N° 247/2023 se emitió sin que conste la tramitación completa de todos los recaudos exigidos por la Circular N° 08/2023 (especialmente en cuanto a la 'nota de excedencia' fundamentada). La ausencia de este paso dejó un vacío en la cadena de control, generando las inconsistencias señaladas: horas de guardia liquidadas a los tres agentes sin la debida acreditación, y criterios poco claros para excluir o incluir dichas horas (v.gr., el caso del agente Acuña).

Ahora bien, atento a la falta de perjuicio fiscal -por observarse en principio un apartamiento normativo al procedimiento de liquidaciones de Horas Guardias- de los hechos denunciados analizados, corresponde calificar las consecuencias que acarreen los reparos detectados, a los fines de determinar el temperamento a seguir por este Tribunal de Cuentas.

Al respecto, quienes suscriben entienden que corresponde advertir al Ministerio de Gobierno, Justicia y Derechos Humanos, sobre la importancia del cumplimiento de la normativa vigente para evitar un posible perjuicio al erario público.

Cabe aclarar que reconocer estas falencias no implica desconocer la labor realizada por el personal ni la eventual necesidad real de haber prolongado sus jornadas en esa oportunidad, sino hacer hincapié en que todo trabajo realizado por fuera de la jornada normal y habitual debe quedar adecuadamente registrado.

Este requisito no es un mero formalismo, sino que tiene por finalidad posibilitar/facilitar la verificación y control posterior, para asegurar que el erario público financie solo aquellas extensiones de jornada que estén debidamente justificadas por razones de servicio.

III. CONCLUSIÓN

En virtud de lo expuesto, se desprende que el objeto de la investigación abordó los siguientes lineamientos: ‘(...) dilucidar las inconsistencias en la liquidación de horas guardias activas en el mes de agosto de 2023, de los agentes dependientes de la Subsecretaría de Protección Civil (...)’.

Salvo mejor criterio, las suscriptas concluimos que se han verificado irregularidades parciales, es decir ciertas deficiencias en el procedimiento de liquidación del ítem ‘Horas Guardia Activas’ correspondientes al mes de agosto de 2023 en la Subsecretaría de Protección Civil, específicamente en relación con tres agentes que superaron el tope de 120 horas mensuales.

En particular, se autorizó la liquidación en un exceso del tope de 9 horas por agente sin la justificación documentada previa exigida por el Decreto



"2025 - 60° ANIVERSARIO DE LA RESOLUCIÓN 2065 (XX) DE LA ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LA CUESTIÓN DE LAS ISLAS MALVINAS"

Provincial N° 2152/2021 y recaudos establecidos por la Circular M.G.J. y D.D.H.H. N° 08/2023. Si bien las tareas realizadas se corresponden con las funciones de la repartición y podían requerir una disponibilidad extraordinaria, no se cumplió acabadamente con el procedimiento establecido para sustentar dicha excepcionalidad.

En consecuencia, corresponde formular recomendaciones tendientes a subsanar estas deficiencias a futuro. Es menester sugerir al Ministerio de Gobierno, Justicia y Derechos Humanos -y específicamente a la Secretaría de Protección Civil- que arbitre los medios para el estricto cumplimiento de la normativa vigente en materia de 'Horas Guardia Activa' implicando, en lo sucesivo, que se observen cabalmente todos los pasos y recaudos establecidos (Decretos provinciales 2680/14, 2152/21 y Circular 08/2023) antes de emitir el acto administrativo correspondiente.

En virtud de lo hasta aquí expuesto, las suscriptas consideramos prudente dar por finalizada la investigación (...)"

Que a fojas 66/67 el entonces Secretario Legal a cargo Dr. Pablo E. GENNARO compartió el Informe Legal citado precedentemente y lo eleva a la Vocalía de Auditoría.

Que los suscriptos comparten y hacen propios los términos del Informe Legal N° INF-SL-119-2025.

Que la presente se emite con el *quorum* previsto en el artículo 27 de la Ley provincial N° 50, en virtud de lo dispuesto en las Resoluciones Plenarias N° 30/2025 y N° 145/2025.

Que los suscriptos se encuentran facultados para el dictado del presente acto administrativo en virtud de lo previsto por los artículos 1°, 40, 27 y concordantes de la Ley provincial N° 50 y Resolución Plenaria N° 210/2022.

Por ello,

EL TRIBUNAL DE CUENTAS

RESUELVE:

ARTÍCULO 1º.- Aprobar y hacer propios los términos del Informe Legal N° INF-SL-119-2025. Ello, en virtud de lo expuesto en los considerandos.

ARTÍCULO 2º.- Dar por concluida la investigación especial en el marco de la Resolución Plenaria N° 210/2022 ordenada por Resolución Plenaria N° 86/2024. Ello, en virtud de lo expuesto en los considerandos.

ARTÍCULO 3º.- Hacer saber a la Sra. Ministra de Gobierno, Justicia y Derechos Humanos Dra. Adriana CHAPPERÓN a que instruya a la Secretaría de Protección Civil que arbitre los medios para el estricto cumplimiento de los pasos y recaudos establecidos en la normativa vigente en materia de “Horas Guardia Activa” dispuestos (Decretos provinciales 2680/14, 2152/21 y Circular M.G.J. y D.D.H.H. 08/2023) antes de emitir el acto administrativo correspondiente.

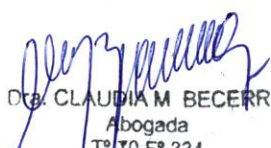
ARTÍCULO 4º.- Notificar en la sede de este Organismo al Coordinador de la Secretaría Legal Dr. Gustavo MIRABELLI con remisión de las actuaciones del Visto para su intervención previa al archivo, por su intermedio a las letradas dictaminantes, a la Prosecretaria de Coordinación Legal Dra. María Noelia FRAZZETTO y al Auditor Fiscal a cargo de la Secretaría Contable C.P. David R. BEHRENS.

ARTÍCULO 5º.- Notificar al Sr. Fiscal de Estado, Dr. Virgilio MARTINEZ DE SUCRE, con copia certificada de la presente.

ARTÍCULO 6º.- Notificar a la Sra. Ministra de Gobierno, Justicia y Derechos Humanos Dra. Adriana CHAPPERÓN, con remisión de los expedientes N° MGJDH-E-72430-2023 y N° MGJDH-E-77830-2023, y por su intermedio a la Secretaría de Protección Civil, con copia certificada de la presente.

ARTÍCULO 7º.- Registrar. Publicar. Cumplido. Archivar.

RESOLUCIÓN PLENARIA N° 149 /2025.


Dra. CLAUDIA M. BECERRA
Abogada
T° 70 F° 334
MAT. S.T.J. N° 77


CEN. Hugo S. PANI
Nota de Auditoría
Presidente a/c
Tribunal de Cuentas de la Provincia



"2025 – 60º ANIVERSARIO DE LA RESOLUCIÓN 2065 (XX) DE LA ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LA CUESTIÓN DE LAS ISLAS MALVINAS"

INFORME LEGAL

INFORME LEGAL: INF-SL-119-2025

Ref.: Expte. N° 299/2023 Letra: TCP-VA y EE-241-2025, caratulado: **"S/NOTA F.E. N° 292/2023"**,

Ushuaia, viernes 29 de agosto de 2025



2025 – 60º ANIVERSARIO DE LA RESOLUCIÓN 2065 (XX) DE LA ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE
LA CUESTIÓN DE LAS ISLAS MALVINAS

Cde.: Expte. N° 299/2023 Letra: TCP-
VA y EE-241-2025.

SEÑOR SECRETARIO LEGAL A/C

DR. PABLO ESTEBAN GENNARO:

Vuelve al Cuerpo de Abogados el Expediente del corresponde, perteneciente al registro del Tribunal de Cuentas, caratulado: “*S/NOTA F.E. N° 292/2023*”, por el que tramitó una investigación especial ordenada por la Resolución Plenaria N° 86/2024, a fin de tomar intervención y emitir el dictamen jurídico pertinente.

El presente reviste el carácter de “*Informe Final*”, de acuerdo al “*Anexo I*” de la Resolución Plenaria N.º 210/2022.

I. ANTECEDENTES.

En primer término, corresponde recordar que la investigación abordó los siguientes lineamientos: “*(...) dilucidar las inconsistencias en la liquidación de horas guardias activas en el mes de agosto de 2023, de los agentes dependientes de la Subsecretaría de Protección Civil (...)*”.

El expediente de referencia fue iniciado a fin de dar tratamiento a la remisión efectuada por el artículo 2 de la Resolución de Fiscalía de Estado N° 82/2023 -a foja 5- con base en lo expresado en el Dictamen F.E. N° 22/2023 - a fojas 2/4-, suscripto por el Fiscal de Estado Dr. Virgilio J. MARTINEZ DE SUCRE (obrantes en el Expediente N° 299/2023 Letra: TCP-VA).

Dicho dictamen refiere a una presentación qué denunciaba, entre otros hechos, una supuesta situación de violencia laboral en el ámbito de la Secretaría de Protección, dependiente de la entonces Secretaría de Estado de Seguridad.

En ese marco, el Fiscal de Estado advirtió que: “(...) tanto los agentes como la autoridad hicieron referencia a supuestas inconsistencias advertidas en la revisión de planillas correspondientes a la liquidación de horas de guardias activas a agentes dependientes de la Secretaría de Protección Civil -v. dtos. Pciales. N° 2680/14 y N° 503/22, y res. MGJ y DDHH N° 247/23-, en atención a la materia que se trata, propia del Tribunal de Cuentas de la Provincia, ha de remitirse copia de las actuaciones a efectos que, de considerarlo, desarrolle las acciones que estime pertinentes (...)”.

Con sustento en lo dictaminado, Fiscalía de Estado emitió la Resolución N° 82/2023, disponiendo en su artículo 1°: “Dar por finalizadas las presentes actuaciones, ello de conformidad con lo expresado en el Dictamen F.E. N° 22/23”.

A su vez, en el artículo 2° se ordenó notificar, mediante copia certificada de la resolución y del dictamen, a la Sra. Ministra de Gobierno, Justicia y Derechos Humanos, al Sr. Ministro de Desarrollo Humano (y por su intermedio a la Subsecretaría de Políticas de Género), a la Sra. Ministra de Trabajo y Empleo (y por su intermedio a la oficina de atención de violencia laboral correspondiente), al Tribunal de Cuentas de la Provincia, y al denunciante.

Ahora bien, en honor a la brevedad nos remitiremos a los antecedentes de hecho volcados en los Informes Legales N° 273/2023, N° 17/2024 (aprobado por la Resolución Plenaria N° 86/2024 y dio lugar a la presente investigación) y N° 75/2024 (Pre Informe de la Investigación Especial), todos Letra TCP-CA.

Cabe agregar a aquellos antecedentes que, a fojas 41, luce glosada la Nota Externa N° 1329/2024, Letra: TCP-CA, que tuvo por objeto efectuar una serie de requerimientos al Ministerio de Gobierno, Justicia y Derechos Humanos, sugeridos en la investigación mediante el Informe Legal N° 17/2024, Letra: TCP-CA, para su tratamiento.



2025 – 60° ANIVERSARIO DE LA RESOLUCIÓN 2065 (XX) DE LA ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LA CUESTIÓN DE LAS ISLAS MALVINAS

Específicamente, en la misiva mencionada con anterioridad, se solicitó lo siguiente:

“(…) a. El procedimiento de liquidación del ítem “Horas Guardias” en la Subsecretaría de Protección Civil, adjuntando al presente la documentación pertinente.

b. En relación a la jornada laboral, indique cuál es la obligatoria para los agentes de la Subsecretaría de Protección Civil, adjuntando su normativa específica

c. Remitir copia certificada de la Resolución MGJyDDHH N° 280/2023.

d. Remitir las actuaciones administrativas donde se tramitaron las “Horas Guardias Activas” del personal perteneciente a la Subsecretaría de Protección Civil del periodo de agosto 2023, o en su caso copia certificada”.

Los requerimientos solicitados fueron contestados por el cuentadante mediante Nota N° 131/2024, Letra: SPC-MJG, (obranste fs. 44 del Expediente N° 299/2023 Letra: TCP-VA y adjunto en orden 4 del Expediente N° EE-241-2025), suscripta por el Subdirector General de Administrativo dependiente de la Subsecretaría de Protección Civil, Sr. Gonzalo VEGA ÁVILA. En dicha contestación, se informó lo siguiente:

“(…) a. En lo que respecta al “procedimiento de liquidación del ítem horas guardia”, se informa que tanto la Subsecretaría de Protección Civil como los agentes pertenecientes al anterior Ministerio de Gobierno, Justicia y Derechos Humanos, se regían por los Decretos Provinciales N° 2680/14 y N° 2152/21, y al mismo tiempo mediante la circular M.G.J. y DDHH N° 08/23, las cuales se acompañan a la presente.

b. *En relación a la jornada laboral de los agentes de Protección Civil, la misma se desprende las misiones y funciones detalladas en el Decreto Provincial N° 2049/23 Anexo II fojas 122 a 188, Resolución M.G.J y DD.HH N° 147/23, N° 170/23.*

c. *En referencia a la misma, se acompaña copia certificada de la Resolución M.G.J y DDHH N° 280/2023”.*

Asimismo, mediante la Nota Externa N° 1330/2024, Letra: TCP-CA, se solicitó a Fiscalía de Estado que remitiera a este Organismo de Control la remisión de las actuaciones caratuladas: **“S/ PRESUNTOS HOSTIGAMIENTOS E IRREGULARIDADES EN EL AMBITO DE LA SECRETARIA DE PROTECCIÓN CIVIL”** (Expte. N° 47/2023), vinculadas a la denuncia relativa de la supuesta violencia laboral que habría suscitado en el ámbito de la Secretaría de Protección Civil.

En respuesta, el Fiscal de Estado emitió la Nota F.E. N° 142/2024 (a fs. 43 del del Expediente N° 299/2023 Letra: TCP-VA), informando la remisión de la copia certificada del Expediente F.E. N° 47/2023, la cual fue adjuntada en formato digital.

En ese estado llegan las actuaciones a esta Secretaría Legal, para continuidad del procedimiento investigativo.

II. ANÁLISIS

Atento a los antecedentes vertidos en el acápite anterior, a continuación se procederá a analizar la documentación remitida por el Ministerio de Gobierno, Justicia y Derechos Humanos, en orden a lo solicitado por este Órgano de Control mediante la Resolución Plenaria N° 86/2024.



2025 – 60° ANIVERSARIO DE LA RESOLUCIÓN 2065 (XX) DE LA ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE
LA CUESTIÓN DE LAS ISLAS MALVINAS

Previo a dar inicio al análisis, cabe recordar que el objeto de estudio de la presente investigación fue delimitado en el Informe Legal N° 17/2024, en donde se indicó que el mismo será dilucidar las presuntas inconsistencias en la liquidación de horas guardias activas en el mes de agosto de 2023, de los agentes dependientes de la Subsecretaría de Protección Civil.

Sentado lo anterior, corresponde señalar que el régimen de “Horas Guardia Activa” aplicable al caso bajo análisis se encuentra regulado por los Decretos provinciales N° 2680/2014, N° 740/2017 y N° 2152/2021.

En lo que respecta específicamente al procedimiento para el reconocimiento y la autorización de la liquidación del citado ítem en el ámbito del entonces Ministerio de Gobierno, Justicia y Derechos Humanos, el mismo fue establecido mediante la Circular M.G.J. y D.D.H.H. N° 08/2023.

Tal como lo refirió el cuentadante en la Nota N° 131/2024, las disposiciones mencionadas resultaban aplicables a la Subsecretaría de Protección Civil y a sus agentes durante el período bajo examen.

Mediante el Decreto provincial N° 2680/2014 se creó el régimen de “Hora Guarda Activa” para el personal perteneciente a los Escalafones Seco, Aeronáutico y EPU dependientes de la Administración Central, con vigencia a partir del 1 de noviembre de 2014 (artículo 1).

Asimismo, se aprobó el listado de asignación de una cantidad máxima de horas guardias activas mensuales por cada Ministerio (artículo 4), estableciendo para el entonces Ministerio de Gobierno, Justicia y Seguridad un cupo máximo de 7.820 horas guardia activas mensuales (Anexo I).

En los considerandos de esta norma se manifestó la intención de establecer “un criterio único en relación a la realización de guardias del Escalafón

Seco, EPU y Aeronáutica de la Administración Central de la Provincia, a través de la creación del concepto de "Hora Guarda Activa", aplicable al periodo de tiempo que compongan las guardias en que los agentes presten servicio fuera del horario normal y habitual de trabajo", añadiendo que "(...) las horas guardias serán asignadas por la máxima autoridad del área respectiva, teniendo en cuenta la necesidad del servicio".

Por su parte, mediante el Decreto provincial N° 2152/2021 se estableció *"(...) un tope de CIENTO VEINTE (120) 'Horas Guardia Activa' por mes por cada agente, a excepción de aquellas áreas que por sus funciones, urgencias y/o emergencias deberán excederse de la presente limitación, todo ello bajo las debidas constancias que así lo acrediten"*. (El destacado me pertenece).

En los considerandos de este decreto se fundamentó la necesidad de limitar la carga máxima por agente *"con el afán de no generar un desequilibrio de las arcas provinciales"*, permitiendo exceder las 120 horas sólo en supuestos excepcionales debidamente justificados y documentados.

Cabe señalar que el Decreto N° 740/2017, citado como antecedente normativo, también habría introducido modificaciones al régimen, pero sus aspectos relevantes quedaron subsumidos en la normativa posterior del año 2021, por lo que nos centraremos en esta última en lo que atañe al caso.

Ahora bien, mediante la Circular M.G.J. y D.D.H.H. N° 08/2023, se instruyó/sistematizó el procedimiento interno que debía observarse para la liquidación mensual de las horas guardias activas en el ámbito del entonces Ministerio de Gobierno, Justicia y Derechos Humanos.

Dicha Circular, dirigida a los Directores Generales de las dependencias del Ministerio, estableció detalladamente los recaudos a cumplir antes de la



2025 – 60° ANIVERSARIO DE LA RESOLUCIÓN 2065 (XX) DE LA ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LA CUESTIÓN DE LAS ISLAS MALVINAS

emisión de la resolución ministerial que autoriza la liquidación de las horas de guardia de cada mes, entre los que destacan:

“(…) 1.- **EXPEDIENTE GEN:** Mensualmente se aperturará para la tramitación de las Horas Guardias Activas como tipo de documento de la gestión documental GENUS un Expediente precisando la jurisdicción y el mes correspondiente.

2.- **NOTA DE PREVISIÓN:** El superior jerárquico del servicio remite Nota al funcionario a cargo del mismo para su autorización, si correspondiere, debiendo explicitar la cantidad de Horas Guardias Activas que realizaría el personal durante el mes, según previsión realizada en virtud de la cantidad de agentes, actividades y modalidad de trabajo con el área.

3.- **PLANILLA DE GUARDIAS:** Para su emisión corresponde tenerse presente el modelo ejemplificativo acompañado a la presente, en la misma debe constar al pie la firma y sello del superior jerárquico del área que avale lo actuado, ello como condición indispensable pudiendo realizarse ológrafamente o digitalmente. Por otra parte, la planilla en que un mismo agente realice distintas tareas a las normales y habituales, deberán contar con las firmas del superior del área, como así también del responsable que lo preciso. Aquellas planillas que no reúnan los requisitos mencionados precedentemente, dará lugar a ser excluidos del listado general del personal.

4.- **NOTA/INFORME:** Actuación suscripta por el superior jerárquico del servicio para intervención del funcionario a cargo del mismo informando el total de Horas Guardias Activas realizadas por el personal en el transcurso del mes, acompañando en un Anexo la nómina de los agentes afectados al régimen con el detalle discriminado de las horas guardias activas efectuadas.

5.- **NOTA DE EXCEDENCIA:** Nota con numeración del área suscripta por el superior de la jurisdicción elevada a consideración de la señora Ministra de Gobierno, Justicia, y Derechos Humanos quien será la autoridad que considerará si corresponde ser autorizado el trámite, ello en atención a que se parametrizo el sistema y el tope del usufructo por mes y para cada agente, implicando el carácter singular del funcionamiento, urgencia y/o emergencia que excepcionalmente supere la cantidad total de horas guardias activas previstas para usufructuar. En ese sentido el superior del área en su presentación **deberá precisar fundadamente cuales serían los motivos emergentes en el periodo por los que deberían afectarse a estas tareas los agentes y para ello como condición indispensable y necesaria deberá acompañarse la documental respaldatoria del caso** (oficio, evento, etc).

6.- **PROYECTO DE ACTO RESOLUTORIO:** Solo una vez cumplidos los puntos precedentes con las respectivas autorizaciones, se agregará el proyecto de Resolución que sería del caso emitir en formato Word y para ello corresponde estarse a las consideraciones que deberán tenerse en cuenta para su confección, **conforme el modelo que al evento se acompaña a la presente.**

7.- **REMISIÓN DE LAS ACTUACIONES:** Para ser diligenciado en tiempo y forma, el Expediente en los términos establecidos por la Secretaría de Haberes, para su intervención **deberá ser remitido a la Bandeja Genexpediente de la Dirección General de Despacho de este Ministerio para su cotejo, control y verificación correspondiente hasta el día diez (10) de cada mes.**” (El destacado pertenece al original).

Ahora bien, previo a abordar los hechos concretos, resulta pertinente clarificar brevemente la diferencia entre distintos tipos de extensiones de la jornada laboral, a fin de enmarcar adecuadamente el análisis.



2025 – 60° ANIVERSARIO DE LA RESOLUCIÓN 2065 (XX) DE LA ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LA CUESTIÓN DE LAS ISLAS MALVINAS

Al respecto, esta Secretaría Legal ya se expidió sobre la figura de las guardias activas en el Informe Legal N° 209/2014 Letra TCP-CA, señalando -en síntesis- lo siguiente:

“(..) De acuerdo al artículo 197 de la L.C.T. ‘se entiende por jornada de trabajo todo el tiempo durante el cual el trabajador está a disposición del empleador en tanto no pueda disponer de su actividad en beneficio propio’.

La Argentina incorporó en el año 1929, a través de la sanción de la Ley 11.544 sobre jornada de trabajo, las directrices contenidas en el Convenio 1 de la OIT. Una característica relevante de la Ley 11.544 es que su ámbito de aplicación personal abarca tanto a las explotaciones públicas como a las privadas.

La primera parte del artículo 1 de la Ley mencionada establece que la ‘Duración del trabajo no podrá exceder de 8 horas diarias o 48 semanales, para toda persona ocupada por cuenta ajena en explotaciones públicas o privadas, aunque no persigan fines de lucro’.

La regulación de la jornada es legislación sustantiva y, como tal, propia del Congreso de la Nación; por dicha razón, el artículo 196 de la LCT expresa 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’.

De lo expuesto surge que la LCT fija un principio general respecto de la determinación y extensión de la jornada de trabajo al establecer que tiene carácter nacional: deja sin efecto cualquier legislación provincial que disponga una extensión distinta de la jornada que la fijada en la ley 11.544.

Esta solución, obviamente, no impide que mediante los convenios colectivos, en los estatutos profesionales o en los contratos individuales, se

establezcan jornadas de trabajo más breves o se fijen formas de retribución más beneficiosas para los trabajadores. Lo que determina el art. 196, LCT -y lo ratifica el fallo de la Corte Suprema citado-, es que la jornada máxima legal es la fijada por la legislación nacional de fondo, que es la ley 11.544 (del 12/9/1929) y el dec. Reg. 16.115/1933.” (Julio Armando GRISOLIA, Tratado de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Ed. Abeledo Perrot, 2013, Tomo III, pág. 2337).

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 éste) 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, Sebastian c/ Sky Cop S.A. ‘voto del Dr. Guibourg).

‘Se denomina trabajo suplementario o complementario -realización de horas extraordinarias- a las tareas efectuadas por el trabajador por encima de la jornada legal, es decir, cuando el dependiente trabaja más horas que las fijadas para la jornada normal.

Se pueden realizar horas extraordinarias por distintos motivos; el más común es para satisfacer mayores demandas de producción en forma permanente o transitoria (picos de trabajo); también pueden responder a la necesidad de preparar o poner en funcionamiento una máquina que requiere un tratamiento especial.’ (Julio Armando GRISOLIA, obra cit., pág. 2375).

A diferencia de lo ocurre en la guardia pasiva, las horas extraordinarias son las que se ejecutan en un trabajo efectivo, en exceso de la jornada legal o del límite convencionalmente fijado.



2025 – 60° ANIVERSARIO DE LA RESOLUCIÓN 2065 (XX) DE LA ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE
LA CUESTIÓN DE LAS ISLAS MALVINAS

En la guardia pasiva, salvo cuando es requerido, el empleado utiliza el tiempo de la guardia en su beneficio propio; en tanto que en las horas extraordinarias esta completamente a disposición del empleador, realizando un trabajo efectivo en el lugar de trabajo. El criterio de no considerar horas extraordinarias el tiempo de la guardia pasiva expuesto en el fallo de la CNTrab. sala III, 28/12/2007 autos Relle, Sebastian c/ Sky Cop S.A. ' -voto del Dr. Guibourg- fue compartido por la sala I del mismo Tribunal (CNTrab, 30/08/2010, 'Nusenbaum, Uriel c/ Telecom. Argentina S.A. ', voto del Dr. Vilela).

Por guardia activa se entiende al 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.

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.).

Entonces, las horas que exceden de la jornada normal del empleado podemos catalogarlas como horas complementarias, dentro de dicho género, se distinguen las especies: horas extras y guardias (activas y pasivas), siendo el elemento que caracteriza estas últimas el tipo de servicio que se pretende cubrir como se explico 'utsupra'(..)'. (El destacado me pertenece).

En resumen, las horas que excedan la jornada normal pueden revestir carácter de horas extras comunes o de guardias (activas o pasivas), distinguiéndose estas últimas por responder a la naturaleza imprescindible e impostergable del servicio a cubrir.

Sentado lo anterior, corresponde analizar los hechos ocurridos y los antecedentes del caso.

En primer lugar, es dable recordar qué el objeto de la investigación se delimitará a los tres (3) agentes que, durante el mes de agosto de 2023, realizaron cada uno un total de ciento veintinueve (129) horas guardias activas, superando el límite de ciento veinte (120) horas mensuales fijado por el Decreto provincial N° 2152/2021, a saber: GUEVARA, Walter; KRUPEK, Sergio y MARTINEZ HANZ, Ricardo.

De la documentación remitida por el Ministerio (Expediente MGJDH-E N° 77830/2023) surge lo siguiente:

Mediante la Nota N° 220/2023, suscripta el 01/08/2023 (f. 15 del Expediente N° 77830/2023 Letra: MGJDH-E) la Directora General de Administración y Despacho, Sra. Gladys Ana PALAZIOL, requirió a la Subsecretaria de Protección Civil la previsión de horas guardias activas del mes de agosto de 2023.

En dicha nota se destacó el carácter esencial del servicio, indicando qué las horas guardia previstas: *“(...) se utilizarán para el cumplimiento de los servicios, puestos de ruta, central de comunicaciones, apoyo radioeléctrico a instituciones, integración de la Red Patagónica de comunicaciones velando por la seguridad del ciudadano y sus bienes, resguardarlos patrimonios públicos y naturales de la Provincia, como así también la asistencia administrativa que todas estas tareas conlleven (...)”*.

A continuación, en la nota se indicó la distribución prevista de las horas guardia activas, según el siguiente detalle:



2025 – 60° ANIVERSARIO DE LA RESOLUCIÓN 2065 (XX) DE LA ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LA CUESTIÓN DE LAS ISLAS MALVINAS

ÁREAS	CANTIDAD DE HORAS
D.G.S.I.E - 911 Ushuaia	600
D.G.S.I.E - 911 Río Grande	850
D.G.C.P.C - 911 Ushuaia	1400
D.G.C.P.C - 911 Río Grande	650
TOTAL	3.500

(...)"

Luego, se advierte en copia fiel del original las planillas de horas guardias correspondientes a agosto 2023 (fs. 18 a 150 del Expediente 77830/2023). En dichas planillas figura la nómina de cuarentaisiete (47) agentes de la Dirección General de Coordinación de Protección Civil (sumando personal de Ushuaia y Río Grande), con el detalle de la cantidad de horas guardia activa realizadas por cada uno durante ese mes. La sumatoria arroja un total general de DOS MIL OCHOCIENTAS CATORCE (2.814) horas guardia activas.

Finalmente, la liquidación de estas horas fue autorizada mediante la Resolución M.G.J.y D.D.H.H. N° 247/2023 (a f. 169 del mismo expediente citado).

Del análisis de las planillas, se verifica que los tres (3) agentes GUEVARA, Walter (f. 75), KRUPEK, Sergio (f. 81), MARTINEZ HANZ, Ricardo (f. 90) registran un total de ciento veintinueve (129) horas en el mes de agosto de 2023.

En cuanto a las tareas realizadas, de las planillas se desprende que dichos agentes prestaron servicios en el destacamento "Puente Justicia" durante 7 días; y adicionalmente fueron asignados como personal de coordinación operativa en el evento automovilístico "Carrera la Hermandad" (los días sábado 19 y



domingo 20 de agosto de 2023), cumpliendo 12 horas de guardia cada uno de esos días.

A continuación, obra la Nota N° 23/2023, Letra: D.C.P.D.O (obrante a f. 151 del Expediente N° 77830) del 4 de septiembre de 2023, suscripta por el Director de Coordinación de Protección Civil, por la cual se requirió la autorización del Subsecretario de Protección Civil, Sr. Carlos RACERO para la liquidación de las horas en cuestión.

En particular, se señaló que un total de doce (12) agentes excedieron las ochenta (80) horas guardia que la Subsecretaría de Protección Civil sugería como carga mensual.

Respecto de los tres agentes aquí analizados, la nota reitera que cumplieron funciones en el Destacamento “Puente Justicia” durante 7 días (totalizando 105 horas cada uno), y que además fueron afectados al operativo del evento “Gran premio de la Hermandad 2023”, motivo por el cual alcanzaron una carga total de 129 horas en el mes (49 horas por encima de la carga mensual sugerida de 80 horas).

Sobre el particular, la Circular N° 08/2023 exigía que cualquier excedente sobre el tope se solicitara mediante la mencionada “nota de excedencia” elevada a la Ministra, debiendo *“precisar fundadamente cuales serían los motivos emergentes en el periodo por los que deberían afectarse a estas tareas los agentes y para ello como condición indispensable y necesaria deberá acompañarse la documental respaldatoria del caso (oficio, evento, etc)”*.

Sin embargo, en el caso analizado, el pedido de autorización para los excesos de horas se materializó recién con la Nota interna N° 23/2023 del 4 de septiembre (es decir, con posterioridad a la efectiva prestación del servicio y una vez superado el límite sugerido).



2025 – 60° ANIVERSARIO DE LA RESOLUCIÓN 2065 (XX) DE LA ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LA CUESTIÓN DE LAS ISLAS MALVINAS

Otra constancia de interés que revela la falta de autorización previa surge a foja 101 del Expediente. MGJDH-E N° 77430/2023: donde el 21/09/2023, el Director de Administración y Finanzas de D.G.C.D.C., Sr. Gonzalo R. ÁVILA, dejó asentada una instrucción sin constancia recibida de la entonces Ministra de Gobierno, Justicia y Derechos Humanos, Dra. Adriana CHAPERÓN.

Dicha instrucción indicaba que: *“(...) la Sra. Ministro (...) instruyó respecto de la eliminación de la carga de horas guardias del Agente ACUÑA, Mariano Ramón, Legajo N° 2813614/00, debido a que las mismas no fueron autorizadas con anterioridad a su realización. Se adjunta la presente a las actuaciones de marras para constancia y continuidad del trámite, habiéndose excluido de la carga en el módulo de guardias al agente de mención (...)”*. (El destacado me pertenece).

De lo anterior se desprendería que las horas guardia activas en exceso de un agente debían contar con la autorización previa; de lo contrario, no correspondía su liquidación (más allá de la previsión general de 3.500 horas hecha por el área).

En ese marco, las 129 horas del agente Mariano Ramón, ACUÑA que fueron excluidas no contaban con justificación y/o autorización previa, pero tampoco las de los 3 agentes GUEVARA, Walter, KRUPEK, Sergio y MARTINEZ HANZ, Ricardo, tenían tal respaldo documental previo.

No surge de las actuaciones explicación acerca de por qué se decidió excluir únicamente las horas del agente Acuña y no las de los demás agentes en igual situación.

Ahora bien, en cuanto al exceso de horas guardias y su acreditación, corresponde realizar las siguientes consideraciones.



Tal como se ha señalado, durante el mes de agosto 2023 los tres agentes realizaron 129 horas de guardia activa cada uno, superando en 9 horas el tope de 120 horas mensuales fijado por el Decreto provincial N° 2152/2021.

Conforme a dicha normativa, la única situación que habilita excepciones a ese límite es que se trate de *“áreas que por sus funciones, atención de urgencias y/o emergencias”* requieran excederlo, siempre bajo las debidas constancias que lo acrediten. Es decir, deben mediar circunstancias extraordinarias o vinculadas a la naturaleza del servicio que justifiquen la mayor carga horaria.

En el caso bajo análisis, la Subsecretaría de Protección Civil es un área cuya actividad es esencial y permanente, encontrándose encuadrada dentro de aquellas contempladas para la excepción del Decreto N° 2152/2021, dado que su misión está orientada a la *“protección de la comunidad y su hábitat, siendo su finalidad la de reducir la vulnerabilidad de la población y sus bienes en situaciones de emergencia, sean estas de cualquier origen (...)”*. (v. Decreto provincial N° 2049/2023 – Anexo II).

De hecho, la existencia misma de un régimen de horas de guardia activa para su personal (y la previsión de potenciales excedentes) obedece a la naturaleza especial y no siempre previsible de las tareas que desempeñan.

Ahora bien, el decreto exige que cada superación del límite se encuentre justificada, debiendo acreditarse cuál fue la situación particular que hizo necesario exceder las 120 horas en ese mes específico.

En tal sentido, del análisis de las actuaciones surgiría que la razón por la cual los agentes terminaron realizando 129 horas en agosto de 2023 estuvo vinculada a la cobertura operativa del evento automovilístico “Gran Premio de la Hermandad 2023”.



2025 – 60° ANIVERSARIO DE LA RESOLUCIÓN 2065 (XX) DE LA ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LA CUESTIÓN DE LAS ISLAS MALVINAS

A juicio de quienes suscriben, este es un evento deportivo anual de gran envergadura, pero previsible y planificable con antelación. Si bien dicha competencia exige un despliegue logístico importante por parte del área - especialmente en materia de prevención de accidentes, asistencia y coordinación en rutas durante los días de la carrera-, se trata de una actividad programada, lo que hubiera permitido adoptar medidas de planificación previa.

Con una adecuada organización, podría haberse distribuido el personal y las cargas horarias de manera tal de no exceder el tope ordinario (o, en caso de ser inevitable el excedente por falta de personal disponible u otros motivos, al menos minimizarlo y tramitar la autorización correspondiente con la debida acreditación).

Sin embargo, no quedó formalmente justificado por qué dichas tareas no pudieron ser absorbidas dentro de las 120 horas (u otorgadas a otros agentes disponibles).

La única referencia son las ya citadas planillas y Nota N° 23/2023 del 4/9/2023, donde se menciona el operativo del Gran Premio de la Hermandad, pero no fue acompañada de documentación de respaldo (por ejemplo, un informe detallado del operativo, cantidad de personal convocado, etc.).

Es dable destacar que, conforme surge del Decreto provincial N° 2049/2023 (Estructura Orgánica del Ministerio), las misiones y funciones asignadas a la Subsecretaría de Protección Civil -y específicamente a la Dirección General de Coordinación de Protección Civil y a su Dirección de Operaciones- incluyen expresamente la planificación de guardias y coordinación de operativos especiales.

Por ejemplo, en el Anexo II del mencionado decreto se establece que la Dirección de Operaciones tiene, entre otras, las siguientes funciones relevantes:

*"Las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sándwich del Sur y los espacios marítimos
e insulares correspondientes son argentinos"*



“Organizar y conducir las acciones operativas en respuesta a eventos, como así también en materia de prevención”; y “Planificar y formular las previsiones correspondientes como así también la posterior liquidación de las guardias del personal operativo y de comunicaciones (...)”.

Lo expuesto demuestra que la organización y administración de las guardias del personal es una responsabilidad inherente a esa dependencia. Por ende, el correcto cumplimiento de los procedimientos para la autorización de la liquidación de horas guardia no es un mero formalismo, sino parte integral de sus funciones.

En este caso, si bien los agentes analizados sí realizaron tareas propias de la misión del organismo (vigilancia en rutas provinciales, coordinación de un operativo de seguridad en un evento masivo, etc.), la forma en que dichas horas extraordinarias fueron gestionadas presenta ciertas falencias en relación al procedimiento de liquidación.

En concreto, se observa que no se dio pleno cumplimiento a la normativa aplicable antes de proceder a la autorización de la liquidación de las horas guardia activas de agosto 2023: la Resolución M.G.J y D.D.H.H. N° 247/2023 se emitió sin que conste la tramitación completa de todos los recaudos exigidos por la Circular N° 08/2023 (especialmente en cuanto a la “nota de excedencia” fundamentada). La ausencia de este paso dejó un vacío en la cadena de control, generando las inconsistencias señaladas: horas de guardia liquidadas a los tres agentes sin la debida acreditación, y criterios poco claros para excluir o incluir dichas horas (v.gr., el caso del agente Acuña).

Ahora bien, atento a la falta de perjuicio fiscal -por observarse en principio un apartamiento normativo al procedimiento de liquidaciones de Horas Guardias- de los hechos denunciados analizados, corresponde calificar las consecuencias que



2025 – 60° ANIVERSARIO DE LA RESOLUCIÓN 2065 (XX) DE LA ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LA CUESTIÓN DE LAS ISLAS MALVINAS

acarrear los reparos detectados, a los fines de determinar el temperamento a seguir por este Tribunal de Cuentas.

Al respecto, quienes suscriben entienden que corresponde advertir al Ministerio de Gobierno, Justicia y Derechos Humanos, sobre la importancia del cumplimiento de la normativa vigente para evitar un posible perjuicio al erario público.

Cabe aclarar que reconocer estas falencias no implica desconocer la labor realizada por el personal ni la eventual necesidad real de haber prolongado sus jornadas en esa oportunidad, sino hacer hincapié en que todo trabajo realizado por fuera de la jornada normal y habitual debe quedar adecuadamente registrado.

Este requisito no es un mero formalismo, sino que tiene por finalidad posibilitar/facilitar la verificación y control posterior, para asegurar que el erario público financie solo aquellas extensiones de jornada que estén debidamente justificadas por razones de servicio.

III. CONCLUSIÓN

En virtud de lo expuesto, se desprende que el objeto de la investigación abordó los siguientes lineamientos: “(...) *dilucidar las inconsistencias en la liquidación de horas guardias activas en el mes de agosto de 2023, de los agentes dependientes de la Subsecretaría de Protección Civil (...)*”.

Salvo mejor criterio, las suscriptas concluimos que se han verificado irregularidades parciales, es decir ciertas deficiencias en el procedimiento de liquidación del ítem “Horas Guardia Activas” correspondientes al mes de agosto de 2023 en la Subsecretaría de Protección Civil, específicamente en relación con tres agentes que superaron el tope de 120 horas mensuales.

En particular, se autorizó la liquidación en un exceso del tope de 9 horas por agente sin la justificación documentada previa exigida por el Decreto Provincial N° 2152/2021 y recaudos establecidos por la Circular M.G.J. y D.D.H.H. N° 08/2023. Si bien las tareas realizadas se corresponden con las funciones de la

*“Las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sándwich del Sur y los espacios marítimos
e insulares correspondientes son argentinos”*



repartición y podían requerir una disponibilidad extraordinaria, no se cumplió acabadamente con el procedimiento establecido para sustentar dicha excepcionalidad.

En consecuencia, corresponde formular recomendaciones tendientes a subsanar estas deficiencias a futuro. Es menester sugerir al Ministerio de Gobierno, Justicia y Derechos Humanos -y específicamente a la Secretaría de Protección Civil- que arbitre los medios para el estricto cumplimiento de la normativa vigente en materia de "Horas Guardia Activa" implicando, en lo sucesivo, que se observen cabalmente todos los pasos y recaudos establecidos (Decretos provinciales 2680/14, 2152/21 y Circular 08/2023) antes de emitir el acto administrativo correspondiente.

En virtud de lo hasta aquí expuesto, las suscriptas consideramos prudente dar por finalizada la investigación.

Sin otras consideraciones, se elevan a usted las actuaciones de referencia, junto con sus Anexos y qué forman parte del presente para la prosecución del trámite.

Dra. María Fernanda LUJÁN
ABOGADA
Mat. N° 833 CPAU TDF
Tribunal de Cuentas de la Provincia

Dra. Natalia ORTELLI OTAMENDI
Abogada
Mat. N° 945 CPAU TDF
Tribunal de Cuentas de la Provincia

Firmado Electrónicamente por
ABOGADA LUJAN Maria Fernanda
Tribunal de Cuentas
CUERPO DE ABOGADOS
29/08/2025 09:57

Firmado Electrónicamente por
ABOGADA ORTELLI OTAMENDI Natalia
Tribunal de Cuentas
CUERPO DE ABOGADOS
29/08/2025 10:10

