

SEÑOR SECRETARIO GENERAL
DE LA GOBERNACIÓN:

Vienen las presentes actuaciones a consideración de esta Asesoría Jurídica y de Control de Legalidad de Gobierno, con proyecto de decreto, por el cual se rechaza el Recurso Jerárquico interpuesto en subsidio por el Doctor Leonardo Alberto Pavón Villalá, D.N.I. N° 36.033.830, en contra de la Resolución N° 4117-MS-2024, de fecha 21 de agosto de 2024.

1. ANTECEDENTES: Se inician estas actuaciones por la presentación del Jefe de Servicio Terapia Intensiva, en fecha 25 de noviembre de 2022, quien solicita sanción disciplinaria al Dr. Leonardo Alberto Pavón Villalá, residente en la especialidad de Terapia Intensiva de Adultos en el Hospital Público Descentralizado Dr. Guillermo Rawson, con motivo de reiteradas faltas a sus funciones como residente, no realizar guardias predeterminadas e incumplimiento de horarios de residencia. A fojas 02, se otorga al Sr. Pavón Villalá, plazo para realizar su descargo, quien se presenta a tales efectos a fojas 03.

A fojas 04/09, se adjuntan notas de médicos de planta sobre la actuación del residente, y reporte de horario de entrada y salida (01/11/22 a 14/11/22), donde se constata falta de cumplimiento de horario de residencia (7.30 hs. a 17 hs.).

A fojas 19/20, interviene la Jefa de Recursos Humanos y Capacitación del Ministerio de Salud Pública, quien solicita que se aplique el procedimiento disciplinario vigente para la aplicación de sanciones al residente previsto en la Resolución N° 2198-MSP-2020, modificada por la Resolución N° 5275-MSP-23.

De acuerdo a lo solicitado (fs. 24 vta./25), se adjunta informe actualizado de la situación del Dr. Pavón Villalá: cronograma de guardias de los últimos seis meses (octubre/23 a marzo/24, fs. 26/32); registro de horario de asistencia al servicio de terapia intensiva desde 01/11/23 a 29/02/2024 (fs. 33/37); informe del Jefe a cargo del servicio de Terapia Intensiva Adultos sobre el desempeño del Dr. Pavón y Coordinación de Residencia (fs. 38); asimismo informe de médicos de guardia del día lunes (fs. 39) y día sábado (fs. 40) y del Jefe de Servicio de Cardiología de los meses julio y agosto de 2023 (fs. 42).

A fojas 43, se notifica al Dr. Pavón a fines de que realice el descargo correspondiente, quien ejerce su derecho mediante presentación obrante a fojas 44/47.

A fojas 49, el Comité de Docencia e Investigación informa sobre el estado de incumplimiento del Trabajo Final Obligatorio de Residencia del Dr. Pavón y Planilla de Asistencia al 1° y 2° Taller del Proyecto Trabajo Final.

A fojas 60, se oficia al Hospital Privado del Colegio Médico de San Juan, para que informe si el Dr. Pavón realiza guardias o atención en consultorio o internación. Se agrega contestación al oficio, a fojas 61.

A fojas 62, la Dra. Baistrocchi Valentina, perteneciente a la División de Recursos Humanos y Capacitación agrega cuadro gráfico que informa inasistencias –justificadas e injustificadas- a guardias programadas y tardanzas del Dr. Pavón –septiembre/2023 a febrero/2024- y a fojas 66/69, realiza informe respectivo concluyendo que corresponde tomar medidas disciplinarias (Baja de la beca de residencia) ante la conducta del residente.

A fojas 73/74, interviene el Comité de Docencia e Investigación y la Jefatura del Servicio Terapia Intensiva Adultos, Dr. Lezcano, y Jefes de Clínica, Dres. Doncel y Grazziani, solicitando la baja de la beca.

Compartiendo el criterio con dichas autoridades (solicitud de baja de la beca) y teniendo en cuenta lo expuesto por la División de Recursos Humanos y Capacitación del Ministerio de Salud, a fojas 75, el Dr. Juan Pablo Gempel, Director Ejecutivo del Hospital Público Descentralizado Dr. Guillermo Rawson, solicita elevar las actuaciones al Ministro de Salud a fines de aplicar el régimen disciplinario, art. 127 inc. 5 y ss. y cc. de la Resolución N° 5275-MSP-23 y continuar el procedimiento del artículo 133 de dicha resolución.

Se agrega a autos, a fojas 76/77, copia del acta de reunión con el Dr. Pavón del 18/06/24, quien presenta a la Coordinadora del Residencias un Plan de Mejoras de su desempeño como residente. A fojas 78/79, se agrega copia del acta de reunión por la cual el Secretario de Planeamiento, Jefe del Servicio de Terapia Intensiva Adultos y la Coordinadora de Residencias, Directora de Recursos Tecnológicos e Innovación, Dirección de Talento Humano, Secretario de Planeamiento y Control de Gestión, acuerdan proponer al Ministro de Salud la baja de la beca del Dr. Pavón al Ministro de Salud. A fojas 76, obra acta de la reunión entre el Dr. Pavón, la Dirección de Talento Humano, Dirección de Recursos Tecnológicos e Innovación de Salud, la Secretaría de Planeamiento y Control de Gestión y la Coordinadora de Residencias, donde se puso en conocimiento de las autoridades de la situación del residente, quien expuso su justificación.

A fojas 80/82, en fecha 04 de julio de 2024, se agrega informe y solicitud de baja de la residencia al Ministerio de Salud de la Nación.

A fojas 88/89, se notifica al Dr. Pavón del Informe Técnico N° IF-2024-71603122-APN-DTH#MS enviado desde el Ministerio de Salud de la Nación, informando la baja de la beca del Dr. Pavón del Sistema Nacional de Residencias con fecha 04/07/2024 (obrante a fojas 87). A fojas 92/97, previo retiro de copia del expediente (fs. 91 vta.), el Dr. Pavón realiza presentación, solicitando el cese de la sanción.

Mediante Dictamen N° 2082-2024, interviene Asesoría Letrada del Ministerio de Salud Pública (fs. 99/100).

A fojas 101/102, se agrega el oficio judicial por el que se comunica que en Expediente N° 189241 "Pavón Leonardo Alberto s/ Cautelar (<https://cloud.jussanjuan.gob.ar/s/WZZZC2qBmGpQ4L8>)",

tramitado en el Noveno Juzgado Civil, se dispuso que se reincorpore al residente en el puesto de trabajo en que revistaba, hasta tanto se emita resolución definitiva en estos autos.

A fojas 107, mediante la Resolución N° 4117-MS-2024, de fecha 21 de agosto de 2024, el Ministro de Salud resuelve aplicar la sanción de Baja de la Beca de Residencia al Doctor Leonardo Alberto Pavón, DNI N° 36.033.830, MP N° 4911, por haber incurrido en las acciones previstas en el artículo 129 incisos 1), 4), 5), 6) y 8) de la Resolución N° 2198-MSP-2020 modificada por la Resolución N° 5275-MSP-2023. Se notifica, mediante cédula obrante a fojas 108.

A fojas 109/121, el Dr. Pavón presenta Recurso de Reconsideración con Jerárquico en subsidio contra la Resolución N° 4117-MS-2024.

Previo Dictamen N° 2452-2024 (fs. 123124), la Resolución N° 4831-MS-2024 rechaza el Recurso de Reconsideración interpuesto (artículo 1º) y otorga el plazo de cinco días al recurrente para que amplíe o mejore los fundamentos de su recurso, conforme artículo 80 de la Ley N° 1995-A (artículo 2º), quien no ejerce ese derecho. Se notifica dicho acto, a fojas 128/129.

A fojas 130/136, se agrega Expte. N° 800-006263-2024, mediante el cual el Dr. Pavón solicita certificación de finalización de Residencia (art. 104 de Resolución N° 5275-MSP-2023). A fojas 138, interviene, mediante informe, la Coordinadora de Residencias en Salud del Ministerio de Salud.

A fojas 140, emite opinión la Asesoría Letrada del Ministerio de Salud a través del Dictamen N° 3084-2024 (fs. 140/141).

2. ASPECTO FORMAL: Conforme las constancias de autos, la Resolución N° 4117-MS-2024, fue notificada el 22 de agosto de 2024 (fs. 108). Teniendo en cuenta la fecha de la presentación recursiva, 03 de septiembre de 2024, el Recurso de Reconsideración con Jerárquico en subsidio ha sido interpuesto dentro del plazo legal, conforme a Art. 76 ss. y cc. de la Ley N° 1995-A. Resuelto el Recurso de Reconsideración, mediante Resolución N° 4831-MS-2024, se ha sustanciado en sede ministerial el Recurso Jerárquico en subsidio, expidiéndose el servicio jurídico del área mediante el Dictamen N° 3084-2024, por lo que corresponde su tratamiento.

3- ASPECTO SUSTANCIAL: En este estado, son remitidos los actuados a esta Asesoría Jurídica y de Control de Legalidad de Gobierno para nuestra intervención obligatoria, conforme artículo 84 de la Ley 1995-A, destacando nuestra coincidencia con la opinión vertida por el servicio jurídico del Ministerio de Salud Pública, correspondiendo su rechazo, en virtud de las consideraciones que infra se expondrán.

Mediante su presentación, el recurrente solicita que se revoque la resolución mencionada, por falta de cumplimiento del procedimiento y requisitos exigidos por la normativa vigente, lo que la tornarían nula de nulidad absoluta. Reclama además que en las actuaciones no se acreditó incumplimiento alguno de su parte, por lo que la resolución carece de motivación.

En relación a la cuestión planteada, debe rechazarse que la Resolución N° 4117-MS-2024 haya sido dictada en infracción a lo normado por la Resolución N° 2198-MSP-2020 modificada por la Resolución N° 5275-MSP-2023, que aprueba el "Reglamento Básico General de Residencias del Equipo de Salud de la Provincia de San Juan".

Dicha resolución prevé, en el Capítulo 12, el régimen disciplinario especial para residentes al que se encuentra sometido el Dr. Pavón Villalá. Su artículo 125, dice que: *"Los residentes y jefes de residentes están sometidos al régimen disciplinario especial que se establece en este reglamento. Se encuentra enmarcado en la normativa vigente nacional y provincial, pero se le otorga el carácter de especial en virtud de ser de aplicación exclusiva a profesionales encuadrados en un Sistema de Formación de Postgrado de Residencias del Equipo de Salud de la Provincia de San Juan"*; agregando el artículo 126, que la aplicación de sanciones se realiza por las causales legales y los procedimientos determinados en esa norma.

El artículo 127 de dicha resolución establece las sanciones de las que son pasibles los residentes, entre ellas, "...5º) *Baja de la beca de la residencia*", y el artículo 129, las conductas que justifican la aplicación de dicha sanción.

El artículo 133 de la misma norma, establece el procedimiento para su dictado: *"La sanción 5º) 'Baja de la Beca' de la Residencia es solicitada por la Dirección del Hospital de la Sede formadora al Ministro de Salud Pública, sobre la base de la sugerencia conjunta de la Jefatura del Servicio en cuestión y del Comité de Docencia e Investigación del Hospital. En caso de no existir acuerdo entre la Jefatura del Servicio y el Comité de Docencia e Investigación, la Dirección del Hospital emitirá una opinión definitiva. El Ministro de Salud, previo a su Resolución definitiva, gira la actuación a la División de Recursos Humanos y Capacitación, dependiente de la Dirección de Planificación. Esta debe notificar al interesado sobre la conducta y/o hecho denunciado y éste tiene hasta cinco (5) días corridos para presentar descargos por escrito ante la División de Recursos Humanos y Capacitación. Dentro de un máximo de siete (7) días corridos la División de Recursos Humanos y Capacitación debe estudiar el caso, emitir opinión al respecto y girar la actuación, vía Dirección de Planificación, al Ministro correspondiente. La Resolución del Ministro de Salud Pública no tiene ningún tipo de instancia superior de apelación. Se debe notificar al Ministerio de Salud de la Nación, el acto administrativo donde se procede a sancionar al Residente, para que se registre y se tramite la misma y para que sea incorporada a su legajo."*

Reclama el recurrente que no se cumplieron con los requisitos legales previstos en la Resolución N° 2198-MSP-2024 y modificatoria N° 5275-MSP-2023 para la aplicación de la sanción disciplinaria. Para fundar su postura, relata que el procedimiento sancionatorio comienza el 29/08/2022, con la nota dirigida al Jefe de Docencia e Investigación, la cual recién ingresa por Mesa de Entradas el día 25/11/2022, casi tres meses después. Señala que, al intervenir la Jefa de Recursos Humanos, deja constancia de la irregularidad del trámite seguido, teniendo como consecuencia, la nulidad del procedimiento. Dos años después, en fecha 12/03/24, la Administración insiste con los supuestos incumplimientos, lo que demuestra la falta de contemporaneidad de la sanción aplicada.

Al respecto, debe aclararse que, de acuerdo a las constancias de autos, se cumplieron los requerimientos procedimentales para el dictado del acto sancionatorio válido.

Las falencias en el procedimiento sancionatorio señaladas al inicio de estos autos por el informe de la Jefa de Recursos Humanos, fueron subsanadas por la administración con posterioridad, conforme constancia de autos, mediante la incorporación de los elementos requeridos y observando las exigencias previstas en la normativa vigente, a fin de que se ajuste al procedimiento disciplinario especial para residentes previsto por la Resolución N° 5275-MSP-2023 referida.

En este sentido, respecto de la falta de contemporaneidad de la sanción que señala el recurrente, corresponde aclarar que, si bien el expediente se inició en el año 2022, los incumplimientos advertidos en el informe original persistieron en el tiempo. En efecto, mediante la actualización del informe realizada en el año 2024, se constató la subsistencia de las inconductas imputadas al profesional. Por lo tanto, dichas circunstancias justificaron la prosecución del procedimiento y aplicación del régimen disciplinario.

En cuanto al pedido de nulidad alegado por el recurrente, por defectos en el procedimiento seguido para la aplicación de la sanción, debe entenderse que *"...cualquier omisión de un trámite en el expediente administrativo no resulta suficiente para motivar la nulidad de la resolución emitida en él, dado que tal declaración de nulidad requiere la ponderación, en cada caso, de las consecuencias que producen a la parte interesada, la omisión que endilga y si deriva en la falta de defensa..."* (Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala I, "Ponchón, Jesús A. c/ Policía Federal Argentina", del 18-5-1999).

En el caso, queda acreditado en autos que el Dr. Pavón Villalá tuvo conocimiento de estas actuaciones y de los cargos y de la prueba existente en su contra y se le dio oportunidad para que ejerza ampliamente su derecho de defensa.

Intervinieron las autoridades que la normativa requiere a fin de la aplicación de la sanción. Así, a fojas 73/75, 80/82, el Jefe del Servicio de Terapia Intensiva Adultos y el Comité de Docencia e Investigación del Hospital Dr. Guillermo Rawson solicitan la aplicación de la Baja de la beca de residencia al profesional, por entender que ha incurrido en las inconductas previstas en el artículo 128, razón por la cual, a fojas 75, el Director Ejecutivo del Hospital, compartiendo criterio, solicita al Ministerio de Salud la aplicación al Dr. Pavón del régimen disciplinario previsto en el artículo 133.

A fojas 43, se agrega la notificación fehaciente cursada al Dr. Pavón Villalá para que realice su descargo, el cual se agrega a fojas 44/47. Además debe aclararse que, previo a la resolución recurrida, ejerció su derecho de defensa a través de la presentación de fojas 92/97, asimismo, a través de la instancia recursiva, habiendo tenido oportunidad de ampliar sus fundamentos tras su elevación para el tratamiento del presente recurso jerárquico, sin embargo no hizo uso de ese derecho. En su escrito recursivo, si bien reclama los incumplimientos que habrían viciado el procedimiento, no aporta elementos de defensa o requiere producción de prueba de la que no hubiera podido valerse para justificar su conducta.

Debe señalarse que la administración incurrió en error al solicitar al Ministerio de Salud de Nación la baja del Dr. Pavón, previo al dictado de la Resolución del Ministro de Salud de la Provincia, lo que motivó el pedido de la medida cautelar judicial por parte del recurrente. Sin embargo, previo dictamen legal (fs. 99/100), y tras la adopción de

la mencionada medida cautelar, el Sr. Ministro de Salud cumplió con las formalidades exigidas a través de la emisión del acto administrativo sancionatorio, disponiendo la baja de la beca de residencia, en consonancia con el pedido realizado a las autoridades nacionales.

Por lo tanto, entendemos que las fallas en la tramitación del procedimiento sancionatorio que hubieran podido producirse fueron salvadas y ha quedado ampliamente acreditado el ejercicio del derecho de defensa por parte del administrado, razón por la cual, entendemos que los vicios de procedimiento señalados no alcanzan a tener entidad suficiente para anular la resolución atacada.

“No basta cualquier omisión de un trámite en el expediente administrativo para motivar la nulidad de la resolución que en él recaiga, sino que hay que ponderar, en cada caso concreto, las consecuencias producidas por tal omisión a la parte interesada, la falta de defensa que ella realmente haya originado y, sobre todo, lo que hubiera podido variar el acto administrativo origen del recurso o acción en caso de haberse observado el trámite omitido, pues un elemental principio de economía procesal, tendiente a evitar posibles reiteraciones innecesarias de trámites, impide que se anule la resolución y, parcialmente, las actuaciones, retrotrayéndolas al momento en que se omitió el trámite preceptivo si, aun subsanando el defecto con todas sus consecuencias, es de prever lógicamente que volvería a producirse un acto administrativo igual al que se anula. (C.N.C.A.F., sala I, 19/03/98, “Stefanos Importación y Exportación”).

La resolución ministerial recurrida, tiene como causa la prueba documental agregada a autos que acredita la responsabilidad del Dr. Pavón Villalá por las faltas imputadas.

Avogados a la valoración de la prueba agregada a autos, queda acreditado que el Dr. Pavón Villalá incurrió reiteradamente en inasistencias injustificadas a guardias programadas e incumplimiento horario; así surge de los informes agregados: cronograma de guardias del Dr. Pavón de los últimos seis meses (octubre/23 a marzo/24, fs. 26/32); registro de horario de asistencia al servicio de terapia intensiva desde 01/11/23 a 29/02/2024 (fs. 33/37), completado con el informe de fojas 62, cuadro gráfico de inasistencias –justificadas e injustificadas- a guardias programadas y tardanzas del Dr. Pavón –septiembre/2023 a febrero/2024.

Debe señalarse que esta prueba documental concuerda con los informes de las autoridades hospitalarias acerca de la conducta del Dr. Pavón: Jefe a cargo del servicio de Terapia Intensiva Adultos y Coordinación de Residencia (fs. 38), informe de médicos de guardia del día lunes (fs. 39) y día sábado (fs. 40) y del Jefe de Servicio de Cardiología de los meses julio y agosto de 2023 (fs. 42), los que resultan verosímiles, claras y concordantes para acreditar la existencia de la situación fáctica imputada. Asimismo, la planilla de asistencia al Primer y Segundo Taller del Proyecto de Trabajo Final 2023-2024, de carácter obligatorio para los residentes, e informe correspondiente, de donde surge el incumplimiento del Dr. Pavón Villalá.

Asimismo, la contestación del oficio remitido al Hospital Privado del Colegio Médico de San Juan, de fecha 30 de abril de 2024, da cuenta de que el Dr. Pavón prestaba servicios en dicha institución con la asistencia a Terapia Intensiva e Intermedia en los seis (6) meses anteriores, a guardias médicas asistenciales/formativas, en infracción a la normativa. Debe tenerse en cuenta que la residencia configura un modelo formativo remunerado mediante un contrato de locación de servicio durante todo

el tiempo que dure, de dedicación exclusiva y tiempo completo, conforme la norma vigente, Resolución N° 5275-MSP-2023.

En virtud del análisis de dicha prueba documental, se rechaza el agravio relativo a que no existieron los hechos denunciados o que no fueron probados por la autoridad administrativa.

De manera que, conforme a los antecedentes de hecho y de derecho obrantes, queda acreditada la inconducta del Dr. Pavón que dieron causa a la resolución recurrida, no habiendo incorporado el recurrente elementos probatorios que hagan variar la decisión adoptada por la autoridad administrativa, por lo que corresponde el rechazo del Recurso Jerárquico interpuesto en subsidio en contra de la Resolución N° 4117-MS-2024.

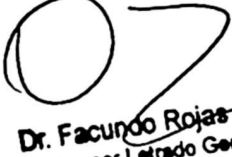
Respecto a la entrega de Certificación de finalización de la Residencia solicitada por el profesional, no puede procederse a la misma en tanto no se encuentre firme el acto administrativo recurrido, en virtud de lo dispuesto por el artículo 19 de la Ley N° 1995-A, que establece el principio de presunción de legitimidad y ejecutoriedad del acto administrativo.

Esta asesoría elabora nuevo proyecto de decreto, incorporando considerandos para completar la fundamentación del rechazo del recurso, asimismo se elimina la frase conmemorativa del encabezado y se actualiza el año en curso en la identificación del decreto; por lo que se recomienda al Poder Ejecutivo su suscripción.

ASESORIA JURÍDICA Y DE CONTROL DE LEGALIDAD DE GOBIERNO

29 ENE. 2025


Dra. María Inés Casiba
ASESORA LETRADA ADSCRIPTA
DE GOBIERNO


Dr. Facundo Rojas Glariá
Asesor Letrado General
Adjunto de Gobierno