



*Defensoría del Público de Servicios de
Comunicación Audiovisual*

Expediente N° 128/2020

Ref.: Adhesión al Distanciamiento
Social, Preventivo y Obligatorio -
DICTAMEN N°129

Buenos Aires, 10/11/2020

A LA

**SEÑORA DEFENSORA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN
AUDIOVISUAL**

POR DIRECCIÓN DE LEGAL Y TÉCNICA

POR SECRETARÍA GENERAL

POR LA DIVISIÓN DE ASISTENCIA TÉCNICA Y SUMARIOS

Se solicita la opinión de esta Subdirección de Dictámenes y Asesoramiento de la Dirección Legal y Técnica en relación a un proyecto de Resolución identificado como documentos/13139/DPSCA_20201109_154949_SEC_DOC_00002.pdf, mediante el cual se resuelve adherir al Distanciamiento Social, Preventivo y Obligatorio dispuesto por el Poder Ejecutivo Nacional mediante Decreto de Necesidad y Urgencia N° 875, de fecha 7 de noviembre de 2020, publicado en el B.O. en misma fecha.

- I -

ANTECEDENTES

Corresponde efectuar, en este apartado, una breve reseña de las principales constancias obrantes en autos.

Así, en nota emitida por la Secretaría General identificada como documentos/13139/DPSCA_20201109_154753_SEC_DOC_00001.pdf,

dicha dependencia manifiesta :“...Atento a que por Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N°875 del 7 de noviembre de 2020 se estableció la medida de “Distanciamiento Social, Preventivo y Obligatorio” para todas las personas que residan o transiten en el Área Metropolitana de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

corresponde adherir al mismo, así como al N°876 del 7 de noviembre de 2020 por el cual se prorroga la suspensión de plazos administrativos, y ratificar la vigencia de la Resolución DPSCA N° 61 de fecha 21 de setiembre de 2020 por la cual se aprobó el uso de la firma digital y del sistema ELEVA como sistema de gestión documental administrativa electrónica, en el ámbito de la DEFENSORÍA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL...” y remite las actuaciones a la Dirección de Administración para la prosecución del trámite, acompañando proyecto de Resolución al efecto (v.orden 2).

El proyecto de Resolución acompañado dispone, en lo relevante:

- a) Adherir a lo dispuesto por el Poder Ejecutivo Nacional mediante Decreto de Necesidad y Urgencia N° 875 de fecha 7 de noviembre de 2020, en cuanto al Distanciamiento Social, Preventivo y Obligatorio (art.1°).
- b) Ratificar la prórroga de la suspensión de los plazos administrativos establecida por Resolución DPSCA N°44/2020 hasta el 29 de noviembre de 2020 inclusive, dentro de los procedimientos administrativos regulados por la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos N° 19.549, por el Reglamento de Procedimientos Administrativos. Decreto 1759/72 - T.O. 2017 y por otros procedimientos especiales, sin perjuicio de la validez de los actos cumplidos o que



*Defensoría del Público de Servicios de
Comunicación Audiovisual*

se cumplan (art.2°).

- c) Exceptuar de la suspensión establecida por el artículo precedente a todos los trámites realizados al amparo del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional aprobado por el Decreto N° 1023/01 y el Reglamento de compras y contrataciones de obras, bienes y servicios aprobado por Resolución DPSCA N°32 de fecha 24 de mayo de 2013, modificatorias y complementarias (art.3°).
- d) Las trabajadoras y los trabajadores de la Defensoría del Público cualquiera sea su modalidad de contratación, deberán abstenerse de concurrir a su lugar de trabajo salvo que sean convocados o convocadas por las respectivas autoridades, y sin perjuicio de las guardias mínimas que deberán establecerse conforme artículo 6° de la presente Resolución. En este sentido, dispóngase la continuidad de la modalidad de Trabajo Conectado Remoto (TCR) para aquellas tareas que, por su naturaleza, puedan ser realizadas en forma remota en el marco de la buena fe contractual (art.4°).
- e) Dispone la continuidad de la modalidad de Trabajo Conectado Remoto (TCR) para aquellas tareas que, por su naturaleza, puedan ser realizadas en forma remota en el marco de la buena fe contractual (art.5°) y que los/las responsables de cada unidad orgánica establecerán guardias mínimas presenciales de horario reducido en las áreas esenciales para el funcionamiento del organismo que por la naturaleza de su función no pueda realizarse vía Teletrabajo, según la necesidad operativa de cada sector (art.6°).
- f) Se autoriza al DEPARTAMENTO DE GESTIÓN DEL EMPLEO a

emitir constancias de cumplimiento de guardia mínima presencial al personal de la Defensoría del Público que sea convocado, a efectos de utilizar el transporte público en caso de requerirlo (art.7°) y a los/las responsables de cada unidad orgánica a disponer de los recursos materiales necesarios disponibles en la Defensoría para garantizar el trabajo conectado remoto y las guardias mínimas(art.8°).

g) Dispensar de realizar guardias mínimas presenciales a:

- a) Mayores de sesenta (60) años
- b) Embarazadas y puérperas
- c) Personas con antecedentes patológicos que acrediten dicha recomendación mediante la presentación de certificado médico pertinente.
- d) Personas con discapacidad acreditada en su legajo personal.
- e) Personas cuya presencia el hogar resulte indispensable para el cuidado de niños, niñas y/o adolescentes a su cargo.
- f) Personas en las situaciones descritas en el inciso a del artículo 7 del Decreto N° 260 del 12 de marzo de 2020 y modificatorios:
 - a. Quienes revistan la condición de "casos sospechosos" según los términos de la autoridad sanitaria.
 - b. Quienes posean confirmación médica de haber contraído el COVID - 19.
 - c. Los "contactos estrechos" de las personas comprendidas en los incisos a) y b) precedentes en los términos en que lo establece la autoridad de aplicación (art.9°).



*Defensoría del Público de Servicios de
Comunicación Audiovisual*

- d. Se establece el uso obligatorio de elementos de protección que cubran nariz, boca y mentón para toda aquella persona que por cualquier motivo, ingrese a la Defensoría del Público (art.10°) y continúa la restricción temporal del ingreso de público y/o invitados a las instalaciones del organismo, con las excepciones que determine la DIRECCION DE ADMINISTRACION para garantizar el funcionamiento básico de la Defensoría del Público mientras dure el Distanciamiento Social, Preventivo y Obligatorio (art.11°).
- e. Se instruye al DEPARTAMENTO MANTENIMIENTO EDILICIO Y SERVICIOS GENERALES a establecer la capacidad máxima de personas para cada ambiente, a adecuar los espacios garantizar la seguridad e higiene del personal y de terceros en la sede del organismo y a ejercer el control del efectivo cumplimiento de los artículos 10°, y 11° (art.13°).
- f. Por el artículo 14° se instruye a la DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN, y a los DEPARTAMENTOS DE GESTIÓN DEL EMPLEO, Y DE MANTENIMIENTO EDILICIO Y SERVICIOS GENERALES a disponer las medidas necesarias tendientes dar cumplimiento a lo establecido en la presente, en el ámbito de sus respectivas competencias
- g. Por el artículo 15° se dispone que El DEPARTAMENTO DE GESTION DEL EMPLEO tendrá a su cargo la tarea de comunicación de la medida y que se tendrán por válidas todas las comunicaciones cursadas a los correos electrónicos oficiales del personal.
- h. Se ratifica la vigencia de la Resolución DPSCA N°61 de fecha 21 de septiembre de 2020 referida a la

aprobación del uso de la firma digital en el ámbito de la DEFENSORÍA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL conforme las disposiciones contenidas en la Ley 25.506, y el uso del Sistema ELEVA como sistema de gestión documental administrativa electrónica (art.16°).

i. .Se dispone que la medida quedará automáticamente prorrogada en caso de que se dispusiera la continuidad del distanciamiento social, preventivo y obligatorio (art.17°).

j. Publicación en extracto en el Boletín Oficial (art.18°).

Seguidamente, la Dirección de Administración acompaña copia certificada de las Resoluciones N° 23, de fecha 29 de marzo de 2020, N° 44 de fecha 23 de julio de 2020 y N° 61 de fecha 21 de setiembre de 2020 (v.ordenes 4/6) y sin observaciones que formular a lo solicitado por el Secretario General solicita la caratulación de la nota interna y *"...la intervención de la Dirección Legal y Técnica a efectos del dictamen de su competencia y posterior elevación del proyecto de acto administrativo para su aprobación..."*(documentos/13139/DPSCA_20201109_160416_ADM_DOC_0007.pdf).

Efectuada la reseña que antecede, la intervención de esta Dirección corresponde en virtud del Art. 7 Inc. d) de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos N° 19.549.

-II-

ANÁLISIS JURÍDICO

Deben considerarse en este apartado, los aspectos que hacen a la juridicidad del proyecto de resolución cuyo dictado se impulsa.



*Defensoría del Público de Servicios de
Comunicación Audiovisual*

1. Es dable señalar que este servicio jurídico ya se ha expedido respecto a la juridicidad de las Resoluciones y/ Disposiciones adoptadas en el marco de la emergencia pública en materia sanitaria establecida por Ley N° 27.541, en virtud de la Pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) en relación con el Coronavirus (COVID-19), dictámenes N°s. 42, 43, 45, 51 y 81 emitidos por esta Subdirección en fechas 18, 20, 30 de marzo, 27 de abril y 22 de julio de 2020, respectivamente, obrantes en el expediente N°27/2020 del registro de esta DEFENSORÍA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL.

En dichas oportunidades se destacó que las decisiones promovidas se encontrarían justificadas en virtud que por DNU N° 260 de fecha 12 de marzo de 2020 se amplió en nuestro país la emergencia pública en materia sanitaria establecida por Ley 27.541, por el plazo de un (1) año, con motivo de la pandemia declarada.

Por su parte, el DNU 875/2020 fué dictado en uso de las facultades emergentes del artículo 99°, incisos 1° y 3° de la Constitución Nacional y de los arts. 2°, 19° y 20° de la Ley N° 26.122.

Que según la referida norma, la misma "... se dicta con el fin de contener y mitigar la propagación de la epidemia de COVID-19 y con su aplicación se pretende preservar la salud pública, adoptándose en tal sentido medidas proporcionadas a la amenaza que se enfrenta, en forma sectorizada, razonable y temporaria. La restricción parcial y temporaria a la libertad ambulatoria tiende a la preservación del derecho colectivo a la salud pública y del derecho subjetivo a la vida. En efecto, no se trata solo de la salud de cada una de las personas obligadas a cumplir las medidas de aislamiento y distanciamiento dispuestas en forma temporaria, sino de la

totalidad de las y los habitantes en su conjunto, ya que la salud pública, por las características de contagio de COVID-19, depende de que cada una y cada uno de nosotras y nosotros cumpla con el aislamiento y/o distanciamiento, como la forma más eficaz para cuidarnos como sociedad...".

Asimismo se dispone que se da cuenta de la norma a la Comisión Bicameral Permanente del Congreso de la Nación que tiene competencia para pronunciarse respecto de su validez o invalidez.

Es preciso recordar que el DNU es un acto de alcance general dictado por el Poder Ejecutivo con carácter excepcional, en ejercicio de una competencia orgánicamente atribuida al Poder Legislativo, con características que lo diferencian de la actividad reglamentaria ordinaria (materialmente legislativa), y que reúne los siguientes aspectos: 1. Sólo pueden emanar del Poder Ejecutivo stricto sensu, y no de sus órganos dependientes o autárquicos, exigiendo acuerdo general de ministros y el refrendo de ellos juntamente con el del jefe de gabinete de ministros; 2. Se trata de circunstancias excepcionales que impiden continuar el trámite legislativo ordinario; 3. No avanza sobre cuestiones penales o tributarias y 4. Queda sujeto al trámite legislativo ulterior. *"...Es que la ampliación y reglamentación de la emergencia sanitaria que había sido declarada por la Ley 27.541, frente al nuevo panorama que abrió súbita y públicamente la Pandemia, implica una medida excepcional destinada en tiempos extraordinarios a evitar mayores daños..."*(VICTOR MALAVOLTA, ORLANDO D. PULVIRENTI, 30 de marzo de 2020 - Id SAIJ:DACF200041).

En síntesis, también en esta oportunidad la norma a cuyo contenido esta Defensoría adhiere se dictó en uso de las facultades emergentes del artículo 99 incisos 1° y 3° de la Constitución Nacional y se encontrarían cumplidos los



*Defensoría del Público de Servicios de
Comunicación Audiovisual*

recaudos previstos por el art.99 inc.3 del mismo Cuerpo Legal.

2. Respecto a la suspensión de los plazos administrativos, atento la prórroga de las medidas de protección sanitarias, aunque morigeradas, corresponde ratificar también la continuidad de la suspensión de los plazos dentro de los procedimientos administrativos hasta el 29 de noviembre del corriente, con el fin de resguardar la tutela de los derechos y garantías de los interesados y las interesadas, conforme se establece en el artículo Segundo.

Al igual que se estableció mediante Resolución N° 44/2020, esta suspensión no alcanza a los plazos relativos a los trámites vinculados a la emergencia pública sanitaria y a los realizados al amparo del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional aprobado por el Decreto N° 1023/01 y el Reglamento de compras y contrataciones de obras, bienes y servicios aprobado por Resolución DPSCA N°32 de fecha 24 de mayo de 2013, modificatorias y complementarias (artículo 3°).

Por consiguiente, no se advierte que la medida restrinja o lesione derecho alguno, resulta adecuada para el cumplimiento del fin público que se procura -que en el caso concreto sería garantizar la prestación de los servicios considerados esenciales en la emergencia- y guarda con éste una relación razonable. Así se observa que "es la razonabilidad con la que se ejercen las facultades de la Administración el principio que otorga validez a los actos de los órganos del Estado" (v. Fallos 298:223).

3. En cuanto a la concurrencia del personal de esta Defensoría para el cumplimiento de guardias presenciales, se destaca que el proyecto en análisis contempla los recaudos

mínimos que deben observarse en orden a los requisitos exigidos por la autoridad sanitaria nacional.

Si bien se busca fortalecer el trabajo a distancia, hay actividades que demandan la asistencia presencial en el área de trabajo.

La restricción de circulación dispuesta por la normativa de emergencia sanitaria tiene fundamento constitucional en la prevención de la pandemia global.

En ese sentido, las excepciones referidas al personal asignado a realizar guardias y a aquél que deba desplazarse, deben ser acompañadas inexorablemente por la tutela de las condiciones de higiene y seguridad necesarias, especialmente aquellas que la prevención del contagio del COVID19 requiera.

Por ello, en los artículos 5°, 6°, 9°, 10°, 11°, 12°, 13° y 14° del proyecto de resolución en análisis, se hace énfasis en la protección de los derechos de los trabajadores que deban prestar servicio presencial, detallando las medidas de seguridad e higiene que la Defensoría tiene la obligación de garantizar y el personal de cumplir, para preservación de su salud.

Es importante reiterar que ni siquiera ante un estado de emergencia puede menoscabarse el amparo de la salud de los trabajadores.

Asimismo el proyecto de Resolución establece que el Departamento de Gestión del Empleo debe entregar al personal una constancia o permiso de circulación a los efectos de garantizar el cumplimiento de las guardias mínimas presenciales que se requieran (art. 7°); la misma deberá permitir una adecuada identificación del Organismo, lugar de trabajo y la calificación como personal de guardia para atender tareas esenciales.

4. Como corolario por el artículo 16° se resuelve ratificar la vigencia de la Resolución DPSCA N°61 de fecha 21



*Defensoría del Público de Servicios de
Comunicación Audiovisual*

de septiembre de 2020 referida a la aprobación del uso de la firma digital y el uso del Sistema ELEVA como sistema de gestión documental administrativa electrónica en el ámbito de la DEFENSORÍA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL.

Al respecto y con relación a los aspectos jurídicos de la decisión en cuestión, esta Subdirección se ha expedido en dictamen registrado bajo el N°99, de fecha 8 de setiembre de 2020, emitido en las actuaciones DPSCA N°55/2020, motivo por el cual no advierte objeciones legales que formular a la ratificación de su vigencia.

5. Por todo lo expuesto en los párrafos que conforman el presente Análisis Jurídico, la proyección de un acto en los términos propuestos se advierte razonable y acorde a los antecedentes de hecho y derecho que le sirven de causa y que fueran reseñados en el presente asesoramiento, contestes con las previsiones del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 875/2020.

Empero no se puede dejar de advertir que la propuesta atañe en rigor, a atribuciones de prudencia política y razones de oportunidad, mérito y conveniencia en el contexto de la emergencia sanitaria que exceden el marco de incumbencia de este órgano de asesoramiento.

6. En otro orden, se recuerda que este órgano asesor no se expide respecto de la oportunidad, mérito o conveniencia de la medida en cuestión, por cuanto dicho análisis resulta ajeno a la competencia que tiene atribuida esta Subdirección, la cual se circunscribe al examen estrictamente jurídico de los temas sometidos a su consideración.

En tal sentido, los dictámenes emitidos no tienen carácter obligatorio para las autoridades con competencia

para resolver, ya que sólo poseen la fuerza dimanante de su propia fundamentación jurídica (conf. Dictamen PTN 200:133).

Son opiniones sobre los temas concretos sometidos a consulta, no vinculantes y por lo tanto no obligatorios para las autoridades que los solicitan.

7. Finalmente, en cuanto al elemento competencial se pondera que la titular de esta Defensoría del Público se encuentra facultada para la suscripción de la Resolución en ciernes, conforme lo dispuesto por el artículo 19° y 20° de la Ley 26.522, por ser la máxima autoridad del organismo y el Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N°562 de fecha 24 de Junio de 2020.

-III -

CONCLUSIÓN

Sentado lo anterior, no se advierten objeciones que oponer al proyecto analizado.

Con lo expuesto, cabe tener por cumplida la intervención solicitada.

Fdo. Dra Ximena Victoria Conti. Jefa de Departamento Dictámenes y Asesoramiento de la Dirección Legal y Técnica - Dra. María Elena Rogan Subdirectora de Dictámenes y Asesoramiento de la Dirección Legal y Técnica.
Conformado por la Dra. Cecilia Bermúdez Directora Legal y Técnica.



*Defensoría del Público de Servicios de
Comunicación Audiovisual*