



**Provincia del Neuquen**  
2021

**Número:**

**Referencia:** Reclamo - Marisa Natalia Merino - EX-2020-00478903-NEU-MESA#MG

---

**VISTO:**

El Expediente EX-2020-00478903-NEU-MESA#MG mediante el cual la señora **MARISA NATALIA MERINO** interpuso reclamo administrativo; y

**CONSIDERANDO:**

Que el 12 de enero de 2021 la señora Marisa Natalia Merino interpuso reclamo administrativo ante el Poder Ejecutivo de la Provincia del Neuquén contra el Dictamen N° 86/20 de la Dirección Provincial de Legal y Técnica del Ministerio de Gobierno y Seguridad (en adelante MGyS) y la Resolución N° 316/20 emitida por dicho Ministerio, mediante la cual se rechazó su impugnación a la calificación impuesta por la Junta de Calificaciones y Promociones Policiales (en adelante JCyPP) de la Jefatura de Policía de la Provincia del Neuquén;

Que surge de los antecedentes que el 19 y el 22 de agosto de 2017 la requirente formuló denuncias en la Dirección de Asuntos Internos de la Jefatura de Policía. Además el 30 de agosto de 2017 realizó una denuncia en el Ministerio Público Fiscal;

Que mediante acta de Junta Médica del 10 de noviembre de 2017 se dictaminó: “... *por esta afección, la causante no se en condiciones de realizar tareas de seguridad temporalmente...*”. Asimismo, por acta de Junta Médica del 24 de enero de 2018 se dictaminó: “... *por esta afección, la causante no se encuentra temporalmente en condiciones de desarrollar tareas de seguridad...*”;

Que luego por acta de Junta Médica del 01 de marzo de 2018 se dictaminó: “... *por esta afección, la causante se encuentra en condiciones de desarrollar las tareas correspondientes a su cuerpo y escalafón con normalidad*”;

Que posteriormente se agregó a las actuaciones foja de calificaciones de la requirente emitida el 08 de septiembre de 2018, correspondiente al período que abarca desde el 02 de marzo hasta el 24 de agosto, ambos de 2018;

Que asimismo se agregó a las actuaciones foja de calificaciones de la señora Merino correspondiente al período que abarca desde el 27 de marzo hasta el 31 de agosto, ambos de 2019;

Que mediante Acta N° 001/19 del 21 de diciembre de 2019 la JCyPP asignó a la señora Merino la calificación de seis con noventa (6.90) puntos, la cual fue ratificada el 11 de enero de 2020 mediante Acta

N° 003/20 de la JCyPP;

Que luego se incorporó a las actuaciones Planilla de Antecedentes que la requirente registra en su legajo personal;

Que 06 de enero de 2020, mediante Nota N° 265, la Dirección de Personal de la Jefatura de Policía informó a la requirente la calificación otorgada por la JCyPP;

Que el 08 de enero de 2020 la requirente interpuso recurso de reconsideración ante la Jefatura de Policía en el cual solicitó que se revea su situación de Apta para Permanecer en el Grado (en adelante APG) y sea tenida en cuenta para el ascenso;

Que el 20 de enero de 2020, mediante Nota N° 629, la Dirección de Personal de la Jefatura de Policía informó a la requirente la ratificación de la calificación otorgada por la JCyPP;

Que el 23 de enero de 2020 la requirente interpuso recurso de apelación ante el MGyS a fin de solicitar la revisión de la puntuación otorgada por la JCyPP y el consecuente otorgamiento de una calificación suficiente que la habilite para obtener un ascenso;

Que en igual fecha la requirente interpuso recurso de reconsideración ante la Subjefatura de Policía en el cual solicitó que se revea su situación de APG y sea tenida en cuenta para el ascenso al grado inmediato superior;

Que por Dictamen N° 331/20 del 10 de marzo de 2020 la Asesoría Letrada General de la Jefatura de Policía concluyó elevar las actuaciones al MGyS “... *por ser quien debe resolver la cuestión de fondo, ello en consonancia con los artículos 41° a 45° del R.R.C.P.*”;

Que previo Dictamen N° 86/20 de la Dirección Provincial de Legal y Técnica, mediante Resolución N° 316/20 del 04 de agosto de 2020 el MGyS resolvió rechazar el reclamo interpuesto por la señora Merino contra la calificación impuesta por la JCyPP. Ello se notificó el 12 de agosto de 2020;

Que luego la Dirección Provincial de Legal y Técnica del MGyS dirigió la Nota NO-2020-00189416-NEU-LEGAL#MG del 14 de agosto de 2020 a la Jefatura de Policía;

Que el 02 de diciembre de 2020 la requirente interpuso reclamo administrativo contra el Dictamen Legal N° 86/20 de la Dirección Provincial de Legal y Técnica y la Resolución N° 316/20 del MGyS;

Que el 12 de enero de 2021 la requirente interpuso reclamación ampliatoria ante el Poder Ejecutivo Provincial cuestionando nuevamente el puntaje y agrupamiento APG otorgado y solicitando la nulidad de la Resolución N° 316/20 y del Dictamen Legal N° 86/20, lo que originó el caso bajo análisis;

Que a fin de brindar tratamiento al presente, cabe advertir que el objeto se circunscribe a analizar la legalidad de la actuación efectuada hasta esta instancia;

Que el marco legal aplicable es la Constitución Nacional, la Constitución Provincial, la Ley 1284, Ley del Personal Policial 715, el Reglamento del Régimen de Calificaciones Policiales (en adelante RRCP) y el Reglamento del Régimen de Promociones Policiales, aprobados por el Decreto N° 185/77, y demás normativa aplicable;

Que en primer término cabe referir que no corresponde a esta instancia corroborar si resulta procedente o no el ascenso de la agente policial aquí impugnante y que, respecto al planteo de la requirente referido a violencia de género e institucional, se adhiere a lo expresado en la Nota NO-2020-00189416-NEU-LEGAL#MG de la Dirección Provincial de Legal y Técnica del MGyS dirigida a la Jefatura de Policía, la que en su parte pertinente expresa: “*Que, en relación, la Dirección General de Dictámenes de la Dirección Provincial de Legal y Técnica del Ministerio de Gobierno y Seguridad, en Dictamen N° 086/20 y en*

*proyecto de Resolución incorporado a fs. 14/16, advierte que los presuntos hechos denunciados no desacreditan ni justifican las cuestiones objetivas valoradas por la Junta de Calificaciones en el marco de las actuaciones anteriores. Que, si bien posee afinidad en el sujeto, no se relacionaba con el objeto, el cual se limitaba al análisis de la calificación impuesta. Que, en consecuencia, la Directora de Dictámenes, recomienda hacer saber a la mencionada el derecho de exigir el inicio y la continuidad de las actuaciones administrativas sumariales correspondientes. Que en razón de ser obligación de todo funcionario público poner en conocimiento cualquier situación irregular anoticiadas en el ejercicio de sus funciones, razón por la cual se pone a disposición las actuaciones mencionadas ut supra, entendiendo acertado canalizar por el área de competencia el procedimiento administrativo correspondiente de investigación”;*

Que sentado ello y entrando en el análisis del planteo de la señora Merino, se advierte que la requirente se agravió al sostener que el decisorio en pugna carece de la motivación suficiente. Ante ello es preciso señalar que el mismo es un producto armónico de todos los antecedentes e informes relacionados al caso bajo análisis;

Que en este contexto, del análisis de los considerandos del Acta N° 001/19 de la JCyPP y su ratificatoria Acta N° 003/20, surge que las mismas fueron debidamente motivadas ya que se hizo mención a las razones que indujeron a emitir tales actos, los hechos y antecedentes que le sirvieron de causa y el derecho aplicable. Por ello, no se configuró el supuesto de falta de motivación que pretende invocar la requirente;

Que la motivación es un elemento del acto administrativo definido como la declaración de las circunstancias de hecho y de derecho que han inducido a la emisión del acto;

Que se ha dicho al respecto que no existen formas rígidas para el cumplimiento de la exigencia de la motivación explícita del acto administrativo, la cual debe adecuarse, en cuanto a la modalidad de su configuración, a la índole particular de cada acto (del dictamen de la Procuración General, al que remitió la Corte Suprema de Justicia de la Nación, Fallos: 329:4577);

Que es pertinente recordar que el funcionamiento de la JCyPP se encuentra regulado en la Ley 715, el RRCP y el Reglamento de Promociones Policiales;

Que la JCyPP es el órgano que debe estudiar los antecedentes y aptitudes del personal a los efectos de informar al Jefe de Policía, en lo concerniente a ascensos y bajas, conforme lo establecido en los artículos 94° de la Ley 715 y 28° del RRCP y está integrada por Oficiales Superiores por designación del Jefe de Policía;

Que el Tribunal Superior de Justicia, en un caso similar, analizó el marco legal y reglamentario de las Juntas de Calificaciones Policiales y expresó que las mismas debían: “... fundar sus decisiones en el estudio, no sólo de dicha foja de calificaciones anual, sino también de los legajos y demás antecedentes, incluso: sanciones disciplinarias, licencias, felicitaciones, cursos y estudios realizados, situación de revista y sus causas, fecha de ingreso y destinos ocupados durante la carrera, antecedentes personales sobre embargos (artículos 28 y 31 del RRCP).” (TSJ, “Pasmiño Marcos c/ Provincia del Neuquén s/ acción procesal administrativa”, expediente N° 965/03, Acuerdo N° 1513 del 26 de marzo de 2008);

Que así, el examen de la Junta no se limita al período que se toma en cuenta para confeccionar la foja de calificaciones, sino que es mucho más abarcador porque debe constituir un minucioso análisis de los antecedentes para lograr el acabado conocimiento de las situaciones y ello se desprende del contenido de las actas atacadas;

Que las Juntas de Calificaciones -integradas por personal de Oficiales Superiores de todos los Cuerpos y Escalafones- permiten unificar las pautas de calificación, equilibrando la lógica disparidad de criterios que, por cuestiones obvias, tiene entre sí la diversa gama de calificadores directos que ejercen tal función. Su actividad reviste un alto grado de discrecionalidad, no susceptible en principio de control jurisdiccional posterior;

Que con idéntico criterio la Asesoría General de Gobierno expresó con anterioridad, mediante Dictamen N° 0089/07, que: *“La función de la Junta de Calificaciones Policiales, es lograr un acabado conocimiento de las situaciones del personal, a través del análisis de los antecedentes personales, inclusive con las verificaciones técnicas y personales necesarias; abarcativa no sólo del promedio de calificaciones, pues incluye antecedentes y cualidades personales.”*;

Que así, a efectos de otorgarle la calificación a la señora Merino no sólo se tuvo en cuenta las licencias que la agente policial usufructuó, sino que se la calificó en base a todo su legajo personal;

Que al respecto el artículo 10° del RRCP establece: *“El informe de calificaciones de cada agente contendrá los siguientes datos correspondientes al período analizado: a) Sanciones disciplinarias; b) Licencias especiales; c) Otras licencias; d) Situación de revista registrada; e) Recomendaciones y felicitaciones.”*;

Que es preciso reiterar que la función de dicha Junta es lograr un completo e integral conocimiento de la situación del personal, del que derivará una determinada calificación;

Que en este sentido se ha expedido el Tribunal Superior de Justicia de la Provincia, estableciendo que: *“... la misión de las Juntas de Calificaciones es estudiar los antecedentes y aptitudes del personal para información del Jefe de Policía, en todo lo concerniente a ascensos o bajas, según corresponda (artículos 94° de la Ley 715 -t.o por Res. 661, y 28° del Reglamento del Régimen de Calificaciones Policial-RRCP-) (...) Resulta oportuno reiterar los principios que la jurisprudencia de este Cuerpo ha esbozado en casos similares.”*;

Que continúa: *“Así, se ha reconocido a la Administración un poder discrecional para valorar las aptitudes de su personal, que es amplio, en aras de lograr un buen servicio. Especialmente, si se trata de agentes de policía, ya que el estado policial presupone el sometimiento de su personal a normas que estructuran la institución de manera especial dentro del esquema de la Administración Pública, sobre la base de la disciplina y la subordinación jerárquica (cfr. Acuerdos N° 289/93, 322/94, 495/97, 775/01 y 1200/06). Se agregó que el estado policial implica una sujeción al régimen de ascensos y retiros, con lo cual se confiere a los órganos específicos la capacidad de apreciar en cada caso la concreta aptitud con suficiente autonomía funcional derivada, en última instancia, del principio de división de poderes (loc. cit., en donde se cita a Gustavino, Tratado de la Jurisdicción Administrativa y la Revisión Judicial, Buenos Aires, 1987, tomo I, pág. 106).”* (TSJ, “Pasmíño Marcos c/ Provincia del Neuquén s/ acción procesal administrativa”, expediente N° 965/03, Acuerdo N°1513 del 26 de marzo de 2008);

Que asimismo la Asesoría General de Gobierno expuso en diferentes oportunidades que: *“... la función de las Juntas de Calificaciones Policiales no se limita tan solo a efectuar un promedio de las notas asignadas con anterioridad, pues si así fuera no tendría sentido su conformación con Oficiales Superiores con los recaudos que prevé la ley para cada caso y aún la posibilidad de los evaluados a apelar sus decisiones. Es deber de la Junta considerar integralmente el desempeño del efectivo en el tiempo transcurrido en la jerarquía, más allá de cada año valorado individualmente, por encima de la consideración meramente aritmética de las calificaciones otorgadas por los Oficiales Superiores inmediatos. Esta valoración debe hacerla con criterio estratégico institucional a fin de maximizar la tarea y desarrollo de cada efectivo, a su vez inmerso en una institución de una organización y necesidades particulares...”* (Dictamen N° 033/10, entre otros);

Que además, tanto la doctrina como la jurisprudencia han reconocido a las JCyPP la potestad de actuar con discrecionalidad en lo que refiere a las calificaciones por ellas impuestas;

Que en este sentido, la Cámara Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal ha señalado que: *“La apreciación de las Juntas de Calificaciones Policiales, comporta el ejercicio de una actividad discrecional e insusceptible, en principio de justificar el contralor judicial (doctrina de fallos 25:393 y sus citas; 261:12; 267:325; entre otros). (...) En el caso sometido al Tribunal, apreció que la calificación misma discernida al actor, si bien puede considerarse severa, constituyó el ejercicio de una potestad sujeta a la apreciación discrecional de la autoridad militar, enmarcada en el contexto de valoraciones de idoneidad*

*profesional que no puede ser sustituida por la de los jueces, salvo, claro está, que existiera arbitrariedad...*” (Cámara Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala I, “Edelman, Wilfredo c/ Ministerio de Defensa”, sentencia del 11 de abril de 1997);

Que también es importante destacar que el Tribunal Superior de Justicia ha dicho: “*Repárese que en base a la normativa emergente del arts. 80, 82, 93 y 94 de la Ley 715, 29 del Reglamento del Régimen de Calificaciones Policiales y 2 del Reglamento del Régimen de Promociones son varios los parámetros (antigüedad, aptitud, vacante presupuestaria, condiciones ambientales, entre otras) que se toman en consideración incluso para establecer una situación de superioridad de un policía respecto de otro del mismo grado...*” (TSJ, “Sayago Sergio Orlando c/ Provincia del Neuquén s/ Acción Procesal Administrativa”, Expediente N° 30/00, Acuerdo N° 1.200 del 03 de febrero de 2006);

Que del fallo precedentemente citado se advierte claramente que la JCyPP solo fija “parámetros”, siendo relativo el carácter vinculante de sus dictámenes. Asimismo, se desprende que son varios los elementos a tener en consideración para determinar la superioridad de un policía respecto de otro del mismo grado;

Que respecto de la prueba documental acompañada por la requirente debe mencionarse que ha sido apreciada oportunamente por la Junta de Calificaciones y por los demás órganos intervinientes;

Que en conclusión, la calificación asignada por la JCyPP aparece como una derivación razonada de los hechos y de los antecedentes en que se funda, no advirtiéndose de modo alguno arbitrariedad en su actuar;

Que desde otro vértice, respecto al agravio relativo al supuesto apartamiento a preceptos constitucionales, se advierte que la agente sostuvo que el decisorio en pugna es injusto y que vulnera principios constitucionales como el *non bis in ídem*. En efecto, entendió que en algún sentido fue sancionada más de una vez por los mismos hechos, interpretando que la Junta siempre consideró los mismos sucesos que configuraron su legajo en las fuerzas policiales, para no otorgarle el pretendido ascenso;

Que frente a ello, es preciso introducir algunas aclaraciones. El principio constitucional reseñado por la requirente, cuya transgresión entendió configurada, refiere a un tipo de situación que en nada se condice con la aquí analizada. Ello, por cuanto lo que el principio inhibe es la doble sanción ante la comisión de un mismo hecho;

Que la requirente a la hora de esgrimir esta posible transgresión, pretende darle entidad sancionatoria a cada intervención que la Junta de Calificaciones ha tenido, lo cual erróneamente generó en su entendimiento que cada vez que la Junta se expidió para otorgar o no el ascenso, en rigor de verdad la estaba juzgando y/o condenando por los antecedentes - negativos en el caso - que la misma poseía en su legajo, situación que no se condice con aquella transgresión;

Que la JCyPP a la hora de expedirse sobre la viabilidad o no en el otorgamiento de un ascenso, pone a la luz todos los antecedentes del agente en cuestión en un lapso de tiempo determinado, lo cual mal puede ser considerado como un doble reproche por los hechos que se hubieren cometido, cuyo registro fuere asentado y a la postre analizado. Pues en definitiva tales hechos ya fueron juzgados y/o sancionados, ocupando ahora solamente el rol de antecedente o componente dentro de un historial que está siendo analizado;

Que cabe reiterar que el decisorio de la Junta es un producto armónico de todos los antecedentes e informes relacionados al caso bajo análisis. En este contexto, del análisis de los considerandos del Acta N° 001/19 de la JCyPP y su ratificatoria Acta N° 003/20, surge que las mismas son el resultado del estudio de los antecedentes, los hechos que le sirvieron de causa y el derecho aplicable;

Que así, entre otros datos relevantes y constitutivos del legajo personal de la accionante, se desprende que en el período que transcurrió desde el 01 de septiembre de 2015 al 31 de agosto de 2019, la misma registró quince (15) días de arresto, más diez (10) días de arresto y noventa y seis (96) días de inasistencias, siendo su condición APG. Por ello, no se configuró el supuesto desapego a la normativa imperante y tampoco se configura esa doble sanción a la que alude, en torno a los distintos antecedentes presentes en su legajo

personal;

Que las calificaciones efectuadas sobre la agente en cuestión consideran o toman en cuenta una serie de factores y parámetros establecidos que no se basan o anclan únicamente en las sanciones o cantidad de éstas, que recayeron sobre la calificada;

Que finalmente la requirente solicitó la inconstitucionalidad de Reglamentos Policiales, en tal sentido expresó: “... *la Inconstitucionalidad de la Reglamentación invocada para tomar en cuenta las INASISTENCIAS JUSTIFICADAS en el caso del argumento de la primera junta que me INHABILITA PARA EL ASCENSO el ART. 85 INC. B DE LA LEY 0715 y en el caso de la CONDICIÓN APG “APTA PARA QUEDAR EN EL GRADO” art. 24 del Reglamento del Régimen de Licencias Policiales. Que se usaran como fundamento para rechazar el ascenso en virtud de encontrarse en amplia contradicción con normativas de rango superior como son los preceptos constitucionales”*;

Que se advierte que no corresponde aquí expedirse en relación a la constitucionalidad de las normas cuestionadas, ello de conformidad con el principio de división de poderes;

Que en este sentido la Procuración del Tesoro de la Nación ha dicho: “*A tenor del principio de división de poderes, cualesquiera que sean las facultades del Poder Ejecutivo para dejar sin efecto actos contrarios a las leyes, no le corresponde pronunciarse sobre la inconstitucionalidad de ellas, por revestir el control de constitucionalidad de las normas emanadas del Poder Legislativo una facultad privativa del Poder Judicial*” (PTN, Dictamen N° 85/13, 13 de mayo de 2013);

Que el control de constitucionalidad en nuestro sistema es el mecanismo por el cual se busca garantizar la supremacía constitucional establecida en el artículo 31° de la Constitución Nacional y teniendo en cuenta que según lo ha dicho la Corte Suprema de Justicia de la Nación este control es la primera y principal misión que corresponde ejercer a ese Tribunal, cabe concluir que el Poder Ejecutivo no puede realizar control de constitucionalidad alguno sobre las leyes, por cuanto ello corresponde al Poder Judicial;

Que además el control de constitucionalidad en nuestro sistema es difuso por lo que debe ejercerse dentro de un caso o controversia judicial, lo que excluye el control genérico o abstracto, y la inconstitucionalidad debe ser alegada y probada por parte legitimada, según lo ha establecido la abundante jurisprudencia existente al respecto;

Que en consecuencia, en virtud del principio de división de poderes que se desprende del principio republicano de gobierno consagrado en el artículo 1° de la Constitución Nacional y en el artículo 1° de la Constitución Provincial, no le corresponde al Poder Ejecutivo – en el marco de las atribuciones emanadas del artículo 214° de la Carta Magna Provincial - expedirse sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las leyes emanadas del Poder Legislativo;

Que así, el artículo 241° de la Carta Magna Provincial establece lo siguiente: “*El Tribunal Superior de Justicia ejercerá jurisdicción originaria y exclusiva para conocer y resolver: a) En las cuestiones que se promuevan directamente ante el mismo, en caso concreto y por vía de acción sobre constitucionalidad o inconstitucionalidad de las leyes, decretos, resoluciones, ordenanzas y reglamentos que estatuyan sobre materia regida por esta Constitución*”;

Que en consecuencia, la interesada deberá concurrir por la vía judicial idónea en caso de estimarlo procedente;

Que en virtud de las consideraciones de hecho y derecho efectuadas, corresponde rechazar en todos sus términos el reclamo administrativo interpuesto por la señora Marisa Natalia Merino;

Que por último se declara agotada la vía administrativa, dejando expedito el ejercicio de la acción judicial para el supuesto que la solicitante se considere con derecho a promoverla;

Que de conformidad se ha expedido la Asesoría General de Gobierno, mediante Dictamen DICFC-2021-172-E-NEU-AGG;

Por ello;

## **EL GOBERNADOR DE LA PROVINCIA DEL NEUQUÉN**

### **D E C R E T A:**

**Artículo 1º:** RECHÁZASE en todos sus términos el reclamo administrativo interpuesto por la señora **MARISA NATALIA MERINO**, en virtud de los fundamentos expuestos en los considerandos.

**Artículo 2º:** Notifíquese a la interesada lo dispuesto en la presente norma.

**Artículo 3º:** El presente decreto será refrendado por la señora Ministra de Gobierno y Seguridad.

**Artículo 4:** Comuníquese, publíquese, dese intervención al Boletín Oficial y archívese.