



**Provincia del Neuquén**  
2021

**Número:**

**Referencia:** Reclamo- Daniel Francisco Roldán-EX-2021-00934713-NEU-DYAL#SGSP

---

**VISTO:**

El expediente EX-2021-00934713-NEU-DYAL#SGSP mediante el cual el señor **DANIEL FRANCISCO ROLDÁN** interpuso reclamo administrativo y el expediente asociado EX-2021-00943448-NEU-LYT#SAPPE; y

**CONSIDERANDO:**

Que el 09 de agosto de 2021 el señor Daniel Francisco Roldán, mediante patrocinio letrado, interpuso reclamo administrativo ante el Poder Ejecutivo Provincial contra la Resolución N° 586/20 del Consejo Provincial de Educación (en adelante CPE) que rechazó su solicitud de reconocimiento de servicios y pago de los perjuicios derivados de la falta de percepción de salarios;

Que surge de los antecedentes que mediante Resolución N° 379/19 del 28 de marzo de 2019 elCPE resolvió cerrar con efectividad al 22 de febrero de 2019, seis mil ciento treinta y dos (6132) horas cátedra y cursos creados a ciclo cerrado y crear otros cinco mil ochocientos (5800);

Que mediante Nota N° 108/19 del 07 de junio de 2019 la Dirección de la Escuela Especial N° 5 elevó a la Supervisión de Educación Media Distrito III Zapala, fotocopia de libro de firmas de la institución con la asistencia del requirente desde febrero de 2019. Asimismo se acompañó copia de las Disposiciones N° 928/16 del 15 de abril de 2016 y N° 090/17 del 06 de enero de 2017, por medio de las cuales la Coordinación de Gestión de Recursos Humanos otorgó al requirente cambio de funciones en forma transitoria y por razones de salud, a partir del 12 de abril de 2016, en el establecimiento “*Centro Provincial de Enseñanza Media N° 45 (...) Distrito Escolar III, 06 hs Taller I Huerta I, 1° B, Interino, DAA6, Turno Compartido, Secuencia 056*”, entre otros, para cumplir funciones en la Escuela Especial N° 5, Distrito Escolar III;

Que el 11 de junio de 2019 el señor Roldán solicitó ante la Supervisión Nivel Medio Distrito Educativo III de Zapala el reconocimiento de los servicios “... *de seis (6) horas cátedra del Taller I Huerta I Curso 1°B, secuencia 056, interino, del CPEM 45 con afectación en Cambio de Funciones en la Esc. Especial N° 5 “Suyai” en el Período Comprendido el 22 de febrero de 2019 hasta el día de la fecha...*”. Asimismo, se quejó por haberse anoticiado de manera casual del cierre del curso y que no se le haya liquidado en la remuneración de mayo 2019 el código DAA6;

Que además el requirente acompañó a su presentación informe emitido por la Junta Médica el 15 de agosto de 2018 del cual surge la afectación al cargo del Centro Provincial de Enseñanza Media (en adelante

CPEM) N° 45 en la Escuela Especial N° 5 en cambio de funciones;

Que por Nota N° 89/19 del 04 de julio de 2019 la Dirección del CPEM N° 45 de Bajada del Agrio informó a la Supervisión Nivel Medio Distrito III que el señor Roldán en ningún momento presentó la declaración jurada de cargos y actividades al establecimiento, incumpliendo con el Decreto N° 003/84. Asimismo, se indicó que el código 2409c lo aplica directamente el CPE, no el establecimiento educativo, y que: *“Es meritorio mencionar el error por parte de la escuela, de No haber comunicado al docente en tiempo y forma del cierre del Curso 1ºb en la cual, el docente en carácter interino tenía 6hs de taller Huerta, No contamos con actualización de datos del Docente, lo cual fue imposible localizarlo para informarle la novedad. Se desconoce que el Docente estuviera cumpliendo la carga horaria de nuestra escuela, en otro establecimiento”*;

Que el 16 de julio de 2019 la Supervisión de Enseñanza Secundaria Distrito Escolar III de Zapala informó, mediante Nota N° 177/19, a la Dirección Provincial de Educación Secundaria del CPE que el señor Roldán había solicitado el reconocimiento de servicios, indicando que el mismo se encontraba con cambio de funciones en forma transitoria en la Escuela Especial N° 5 de Zapala y que se desempeñaba como profesor en seis (6) horas del turno tarde en carácter interino en el CPEM N° 45, hasta que fue dado de baja por cierre del curso el 22 de febrero de 2019. Además se señaló que la última declaración jurada de cargo presentada había sido en 2012 y que: *“... no hay norma legal del cambio de funciones, que no presenta en tiempo y forma, ni respeta las vías jerárquicas por tal motivo impide se realice los procedimientos administrativos de rigor”*;

Que el 12 de agosto de 2019 la Dirección Provincial de Recursos Humanos del CPE informó a la Dirección General de Sueldos que los períodos reclamados eran desde el 22 de febrero al 10 de junio, ambos de 2019, y que: *“no hay observaciones que efectuar al respecto, por lo que solicito se dé curso al trámite correspondiente”*;

Que mediante Nota N° 1015 del 27 de agosto de 2019 la Dirección General de Sueldos indicó que el reclamo se circunscribe al trabajo desempeñado en seis (6) horas cátedra, código DAA6, secuencia 56, CPEM N° 45, desde el 22 de febrero hasta el 10 de junio, ambos de 2019. Asimismo, señaló que *“... antes de la aprobación del reconocimiento de servicios por parte del Cuerpo Colegiado, se debe reliquidar los haberes de los meses de Febrero/19, Marzo/19, y Abril/19, ya que el docente percibió dichas remuneraciones normalmente”*. Finalmente, se adjuntó captura de pantalla del Sistema Provincial de Recursos Humanos con el detalle de liquidación;

Que el 23 de septiembre de 2019 la Dirección Provincial de Educación Secundaria del CPE, mediante Nota N° 2786/19, elevó las actuaciones a la Coordinación Legal y Técnica del CPE, señalando que el señor Roldán reviste calidad de interino desde que fuera designado el 27 de mayo de 2009 y que las horas de la cátedra de Taller de Huerta las perdió en virtud del cierre del curso el 22 de febrero de 2019 por Resolución N° 379/19 del CPE, siendo notificado recién el 10 de junio de 2019. Finalmente se indicó que el requirente se encontraba con cambio de funciones cumpliendo tareas en la Escuela Especial N° 5 de Zapala y que la escuela acompañó constancia de planillas firmadas por el personal, entre ellas la del señor Roldán;

Que el 23 de octubre de 2019 la Dirección del CPEM N° 45 informó que el señor Roldán no presentó la declaración jurada de cargos y actividades pese a habersele solicitado en reiteradas ocasiones;

Que luego se adjuntó al expediente documental entre la cual obra: declaración jurada de cargos y actividades, certificación de servicios emitida el 07 de junio de 2019, Disposición N° 1190/19 que rectificó la Disposición N° 928/16, certificados de Junta Médica N° 4521, N° 5796 y N° 4237 y planilla de personal – consulta de puestos de la cual surge que el señor Roldán tuvo el alta el 01 de diciembre de 2015 y la baja el 22 de febrero de 2019, en la Categoría DAA6, Secuencia 056;

Que mediante Disposición N° 2795/19 del 25 de octubre de 2019 la Dirección Provincial de Recursos Humanos convalidó el cambio de funciones en forma transitoria a partir del 01 de enero hasta el 15 de agosto, ambos de 2018. Asimismo, en el artículo 2º se prorrogó el cambio de funciones transitorio desde el

16 de agosto de 2018 hasta el 13 de enero de 2020;

Que el 27 de noviembre de 2019 la Vicedirección de Escuela Especial N° 5 elevó a la Dirección de Nivel Secundario del CPE el libro de firmas con asistencia del señor Roldán desde febrero hasta el 10 de junio de 2019;

Que el 03 de diciembre de 2019 la Dirección Provincial de Educación Secundaria manifestó, mediante Nota N° 3403/19, a la Coordinación Legal y Técnica que no correspondía dar aval al reconocimiento de servicios gestionado, ya que según surge de las planillas el señor Roldán no cumplía la carga horaria correspondiente al cargo en cuestión, toda vez que el mismo ya no se encontraba activo;

Que el 20 de enero de 2020 la Escuela Especial N° 5 certificó que el señor Roldán se desempeñó en ese establecimiento en virtud de un cambio de funciones, en el cargo de Taller Huerta I, 1° B, DAA6, Secuencia 056, en carácter interino desde el 12 de abril de 2016 al 10 de junio de 2019;

Que el 27 de enero de 2020 la Coordinación Legal y Técnica del CPE solicitó a la Dirección Provincial de Educación Secundaria que indicara si avalaba el reconocimiento de servicios, de conformidad con lo informado por la Dirección de la Escuela Especial N° 5, e informar los motivos por los que no se reubicó al señor Roldán una vez cerrado el Taller de Huerta, de conformidad con el artículo 3° de la Resolución N° 379/19 del CPE;

Que el 04 de febrero de 2020 mediante Nota N° 063/20 la Dirección Provincial de Educación Secundaria indicó con relación a los motivos por los que el señor Roldán no fue ubicado de conformidad con la normativa, que: *“... la reubicación de los agentes interinos depende de si existen vacantes disponibles o se re-abren nuevos cursos, en el mismo turno y plan, cosa que aquí no ocurrió, ya que los dos cursos que se cerraron en el turno vespertino, no se volvieron a abrir”*;

Que previo Dictamen N° 32/2020 de la Coordinación Legal y Técnica, mediante Resolución N° 356/20 del 31 de julio de 2020 el CPE rechazó la petición de reconocimiento de servicios formulada por el señor Roldán;

Que luego el señor Roldán impugnó la Resolución N° 356/20 del CPE por considerar que era contraria a derecho, que las prestaciones efectivamente se realizaron, que negarse a retribuir las afectaba sus derechos alimentarios y de propiedad e implicaba enriquecimiento ilícito por parte del Estado;

Que previo dictamen de la Coordinación Legal y Técnica, mediante la Resolución N° 586/20 del 15 de diciembre de 2020 el CPE rechazó el recurso administrativo interpuesto por el señor Roldán, siendo notificado el 21 de diciembre de 2020;

Que el 09 de agosto de 2021 el señor Roldán solicitó al Poder Ejecutivo Provincial resolver una supuesta impugnación interpuesta el 07 de enero de 2021 contra la Resolución N° 586/20 del CPE, lo que originó el caso bajo análisis;

Que a fin de brindar tratamiento al presente, cabe advertir que el objeto se circunscribe al control de legalidad de la actuación efectuada hasta esta instancia, de conformidad a lo dispuesto por los artículos 28° y 29° de la Ley 1284, y en tal sentido evaluar el planteo del requirente y si la Resolución N° 586/20 del CPE se encuentra ajustada a derecho;

Que el marco legal aplicable es la Ley 1284, la Ley 14.473 que crea el Estatuto del Docente, sus normas reglamentarias y complementarias y demás normativa aplicable al caso;

Que cabe aclarar que no obra en los antecedentes la impugnación supuestamente presentada por el requirente el 07 de enero de 2021 ante el Poder Ejecutivo Provincial, pese a haberse realizado una búsqueda exhaustiva en las actuaciones y de haberle sido peticionada copia de esta al señor Roldán, sin que haya dado cumplimiento a tal requerimiento. No obstante, debido al principio de oficialidad establecido en el

artículo 3° de la Ley 1284 y con el propósito de proceder a otorgar formal respuesta al interesado, corresponde analizar los agravios vertidos en el planteo efectuado ante el CPE contra la Resolución N° 356/20, que rechazó la petición de reconocimiento de servicios formulada;

Que el CPE controvierte la efectiva prestación de servicios del señor Roldán en la Escuela Especial N° 5 de Zapala, establecimiento al que se encontraba afectado por cambio de funciones por motivos de salud. En este sentido, dicho ente fundó su rechazo alegando que el reconocimiento de servicios procede en casos en los que estos fueren efectivamente prestados y que tal circunstancia debe estar debidamente certificada por la autoridad de la institución educativa;

Que así, sostuvo que si el Taller de Huertas se cerró por Resolución en febrero de 2019, no se explica qué tareas habría cumplido el requirente hasta junio en la escuela a la que se encontraba afectado. Más aún, alegó que el carácter interino del agente conlleva que su designación subsista y continúe mientras permanezca la vacancia del cargo. Por consiguiente, al haberse cerrado el cargo definitivamente no hay vacante que cubrir y con ello cae su designación de modo automático. Finalmente, refirió que no basta la sola certificación de servicios y que le asiste al requirente la carga de probar fehacientemente la efectiva prestación de servicios;

Que ante ello, el señor Roldán impugnó la resolución del CPE, entendió que se equivoca el ente al interpretar que cumplía funciones dando clases de Taller de Huerta en el establecimiento especial e indicó que, en virtud del cambio de funciones, “cumple las horas” de esa cátedra en el establecimiento al cual estaba afectado;

Qué asimismo, continuó su cuestionamiento afirmando que el CPE soslayó la acreditación de la prestación efectiva de servicios por medio de la principal prueba documental, es decir la certificación de servicios expedida por la Dirección de esa escuela. Finalmente refirió que ninguna norma jurídica puede ser aplicable sino a partir de su notificación o publicación en el Boletín Oficial, manifestando que no ocurrió ninguna de las dos alternativas;

Que así, cabe analizar la procedencia del reconocimiento de los servicios prestados y el pago de los salarios respectivos, advirtiéndose que en el presente caso corresponde el pago de los salarios no percibidos más intereses en atención a que la Resolución N° 379/19 del CPE, que dispuso el cierre del curso con efectividad al 22 de febrero de 2019 por falta de matrícula, no se notificó al docente en ningún momento y bajo ninguna de las formas previstas en la Ley 1284, tomando el agente conocimiento recién el 10 de junio de 2019 en virtud de un llamado telefónico que hiciera al CPEM N° 45 tras advertir una merma en su salario;

Que la cuestión de la falta de notificación en tiempo y forma al requirente no fue motivo principal del rechazo de la pretensión resarcitoria del mismo. No obstante ello, cabe advertir que yerra la Resolución N° 586/20 al fundamentar su posición bajo el argumento de que: “... *este acto administrativo comienza a hacer aplicable desde la fecha en que la norma lo dispone y no, como dice el recurrente, desde que es publicada en el Boletín Oficial o desde que es notificada*”;

Que si bien un acto administrativo puede indicar una fecha a partir de la cual comenzará a producir sus efectos jurídicos, sean futuros o retroactivos, el acto en cuestión carece de virtualidad por sí mismo si no es precisamente conocido por el particular destinatario, sea su conocimiento cierto o ficto. Lo contrario traería aparejada una situación de incertidumbre e inseguridad jurídica repugnante en el marco del Estado de Derecho;

Que lo dicho, sin perjuicio de que la doctrina nacional es pacífica respecto de otorgarle a la notificación del acto administrativo condición de eficacia, resulta más ineludible aún el criterio del Tribunal Superior de Justicia en cuanto a que la notificación es condición de validez del acto administrativo;

Que el punto decisivo del caso tampoco radica en la situación de revista del señor Roldán ni en la naturaleza interina de las horas cátedra, sino que se encuentra en el ámbito de validez de los actos

administrativos;

Que no es relevante si el trabajador era docente titular, interino o suplente, ya que independientemente de la situación de revista que ostenta un agente público no puede soslayarse que en la notificación del acto estatal, amén de la doctrina legal antes expuesta, asisten razones de publicidad, transparencia y debido procedimiento legal que así lo imponen;

Que en otro orden cabe resaltar la postura errática y poco clara de la Dirección Provincial de Educación Secundaria que en un primer momento avaló la prestación de servicios y luego se desdijo;

Que además se destaca la preeminencia que el CPE le otorga a las planillas de asistencia por sobre la certificación de servicios expedida por la Dirección de la institución. Ello sin considerar que la Vicedirección de la Escuela Especial N° 5 afirmó, mediante nota del 27 de noviembre de 2019, que el requirente tuvo asistencias e inasistencias durante el período que reclama, no obstante al revisar dichas planillas se advierte que el señor Roldán suscribe muchas de ellas y en otras se deja constancia del uso de licencias. Ello sin perjuicio de que, por un lado, no surge de las planillas el horario ni los cursos a los que asisten los docentes que firman, de modo que no se puede colegir la correspondencia de las horas con las cátedras y por otro lado la distinta naturaleza jurídica que ostenta la certificación de servicios, emanada de la Dirección de la institución, en relación con las planillas de asistencia;

Que por su parte, a través de la Resolución N° 356/20 del CPE se estableció una prevención sumarial para investigar los posibles incumplimientos de los deberes del docente, tanto al señor Roldán como al director de la Escuela Especial N° 5 de Zapala que certificó los servicios por las horas. De modo que, no hay certeza en cuanto a si el requirente usufructuó o no licencias de modo regular, lo cual deberá surgir de la investigación realizada en tal sentido y de corresponder se aplicará la sanción pertinente a tal falta. Ello no obsta de modo alguno al pago de los salarios reclamados oportunamente, ya que en caso contrario, tal como lo mencionó el requirente, la falta de pago configuraría un enriquecimiento sin causa por parte de la Administración Pública Provincial;

Que la doctrina define el concepto de enriquecimiento sin causa del siguiente modo: *“Toda atribución patrimonial debe obedecer a una justa causa, es por ello que, cuando se traslada un bien o un valor del patrimonio de una persona a otra enriqueciéndola sin un título o razón jurídica que lo justifique, nos encontramos frente a una situación que la doctrina de los autores ha caracterizado como enriquecimiento sin causa en la acepción más apropiada”* (Kemelmajer de Carlucci, Aída. - Bueres, Alberto J., “Responsabilidad por daños en el tercer milenio”. Homenaje a Atilio A. Alterini, Lexis Nexis Abeledo Perrot, 1997);

Que así, un enriquecimiento sin causa es un desplazamiento patrimonial sin correlato o contraprestación, que produce un empobrecimiento en una persona y un enriquecimiento correlativo en otro, sin causa legítima que los vincule;

Que a mayor abundamiento no debe soslayarse que la intangibilidad de la remuneración del trabajador obedece a razones de equidad y justicia social, pilares que sustentan la seguridad social;

Que así, la Resolución impugnada se encuentra en discordancia con la cuestión de hecho acreditada en el expediente, no solo en cuanto a la valoración de la prueba - planillas de asistencia y certificación de servicios - sino además en virtud de haberse omitido de modo absoluto notificar al requirente la Resolución N° 379/19 del CPE - en los hechos, generadora de la presente controversia - por lo que además presenta vicios en la motivación;

Que tal como se indicó previamente, surge de las actuaciones que la Dirección del CPEM N° 45° cometió el error de no notificar al docente y luego el CPE no acreditó haber publicado en el Boletín Oficial la Resolución N° 379/19. Ello sin perjuicio de que, de haberlo hecho, tampoco lograría satisfacer los recaudos de la Ley 1284 en cuyo artículo 53° expresamente prevé: *“Los actos administrativos deben ser notificados al interesado. La publicación no suple la falta de notificación”*;

Que en consecuencia, la norma impugnada adolece de vicios graves en los términos del artículo 67° inciso a) y s) de la Ley 1284 que acarrearán su nulidad;

Que en ese sentido el artículo 70° de la Ley 1284 prescribe que los actos que adolecen de vicios graves son sancionados con nulidad. Tal acto nulo, conforme lo dispuesto por el artículo 72° de la Ley 1284, se caracteriza porque: se considera regular, tiene presunción de legitimidad y ejecutividad, los agentes públicos y los particulares tienen obligación de ejecutarlo y cumplirlo, la declaración de nulidad produce efectos retroactivos, la acción para impugnarlos judicialmente prescribe a los cinco (5) años y en sede judicial no procede de oficio la declaración de nulidad;

Que por lo expuesto, corresponde revocar la Resolución impugnada, por adolecer de vicios que la nulifican y efectuar el reconocimiento de servicios con las diferencias salariales que pudiesen corresponder;

Que en función de las consideraciones de hecho y derecho expuestas, corresponde hacer lugar al reclamo administrativo interpuesto por el señor Daniel Francisco Roldán contra la Resolución N° 586/20 del CPE;

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

Que de conformidad se ha expedido la Asesoría General de Gobierno mediante Dictamen DICFC-2021-177-E-NEU-AGG;

Por ello;

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

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

**Artículo 1°: HÁGASE LUGAR** al reclamo administrativo interpuesto por el señor **DANIEL FRANCISCO ROLDÁN** y **DECLÁRASE LA NULIDAD** de la Resolución N° 586/20 del Consejo Provincial de Educación, en virtud de los fundamentos expuestos en los considerandos.

**Artículo 2°: REMÍTANSE** las actuaciones al Consejo Provincial de Educación a efectos de que tome razón de lo aquí expuesto y emita el acto administrativo correspondiente.

**Artículo 3°:** Notifíquese al interesado lo dispuesto en la presente norma.

**Artículo 4°:** El presente decreto será refrendado por la señora Ministra de Educación.

**Artículo 5°:** Comuníquese, publíquese, dese intervención al Boletín Oficial y archívese.