



Provincia del Neuquén
2021

Número:

Referencia: Reclamo-Susana Virginia Audolia Miranda -EX-2020-00092268-NEU-DYAL#SGSP

VISTO:

El Expediente EX-2020-00092268-NEU-DYAL#SGSP mediante el cual la señora **SUSANA VIRGINIA AUDOLIA MIRANDA** interpuso reclamo administrativo y Expediente EX 2020-00153345-NEU-LEGAL#MTDS; y

CONSIDERANDO:

Que el 18 de junio de 2020 la señora Susana Virginia Audolia Miranda interpuso reclamo administrativo ante el Poder Ejecutivo Provincial contra el Decreto N° 487/20 del 15 de abril de 2020 que dispuso su cesantía de las filas de la Administración Pública de la Provincia del Neuquén;

Que surge de los antecedentes que el 13 de junio de 2011 la Dirección de Promoción Familiar y la Supervisión de Centros de Cuidados Infantiles (en adelante CCI) notificaron a la señora Miranda que se la exhortaba en el marco del artículo 109° inciso a) del Estatuto del Personal Civil de la Administración Pública de la Provincia del Neuquén (en adelante EPCAPP), en virtud del: “...*Incumplimiento de la responsabilidad administrativa en el manejo de la partida presupuestaria asignada para el funcionamiento de esa institución. Incumplimiento de la responsabilidad administrativa con relación a la entrega en tiempo y forma de los informes de gestión solicitados por el Equipo de Supervisión. Escasa actitud de responsabilidad en cumplimiento de sus funciones como Directora del CCI. De acuerdo a lo expuesto precedentemente cabe aclarar que en numerosas ocasiones, con anterioridad a la fecha, este equipo de supervisión, ha realizado observaciones con relación al desempeño del rol, que no han sido rectificadas por la agente...*”;

Que el 07 de marzo de 2014 el área de Medicina laboral de la Dirección General de Recursos Humanos de la Subsecretaría de Desarrollo Social del ex Ministerio de Trabajo, Desarrollo Social y Seguridad emitió Informe Artículo 62° Acumulado en el cual informaron la situación de la señora Miranda, en atención a la licencia extraordinaria por enfermedad de largo tratamiento, prevista en el artículo 62° del EPCAPP con respecto al 2014;

Que mediante Nota N° 57/16 del 21 de julio de 2016 el CCI Mi Pequeña Familia de la ciudad de Picún Leufú informó a la Dirección de Personal, que la señora Miranda no asistió a efectuar sus tareas habituales desde el 25 de mayo de 2016 hasta el momento, sin presentar justificativo alguno;

Que el 13 de septiembre de 2016 la Subsecretaría de Desarrollo Social solicitó mediante Nota al ex Ministerio de Salud y Desarrollo Social, el armado del expediente donde se informará las inasistencias de la

señora Miranda Legajo N° 574076, a la Dirección del CCI Mi Pequeña Familia;

Que luego el área de Recursos Humanos de la Subsecretaría de Desarrollo Social acompañó al expediente documentación consistente en: Documento Nacional de Identidad de la requirente, planillas de asistencias semanales y demás datos personales relacionados con antecedentes laborales;

Que mediante Disposición N° 034/16 del 01 de noviembre de 2016 la Subsecretaría de Familia del ex Ministerio de Salud y Desarrollo Social, descontó días de haberes por ausencia injustificada durante los meses de junio y julio a varios trabajadores, entre los cuales se encontraba la requirente;

Que el 01 de noviembre de 2016 se notificó a la requirente mediante Carta Documento y se le indicó que: *“...debido a las excesivas ausencias sin justificar, se procederá a iniciar Sumario Administrativo por presunto abandono de cargo...”*;

Que la Dirección General de Asistencia Técnica y Legal del ex Ministerio de Salud y Desarrollo Social, sugirió que debía instruirse el respectivo sumario administrativo a la señora Miranda, a efectos determinar posible abandono de cargo, en atención a que no justificó sus inasistencias, desde el 01 de junio de 2016 hasta el 21 de septiembre de ese mismo año;

Que por Disposición N° 013/18 del 09 de abril de 2018 la Subsecretaría de Familia del ex Ministerio de Trabajo, Desarrollo Social y Seguridad dispuso instruir sumario administrativo a la señora Miranda, siendo notificada el 08 de mayo de 2018;

Que se acompañó certificado médico en el cual se manifestó que la señora Miranda: *“...Paciente con indicación de reposo laboral período 1/6/2016 al 5/10/2016 Diagnósticos F450 Z63.8 Certificados emitidos mensualmente. Derivada por médico generalista...”*;

Que el 29 de junio de 2018 la requirente efectuó una presentación ante la Dirección de Recursos Humanos, donde manifestó haberse encontrado con licencia psicológica durante el período de inasistencias;

Que el 06 de julio de 2018 la Dirección Medicina Laboral de la Dirección General de Recursos Humanos de la Subsecretaría de Desarrollo Social, manifestó que no se registraron certificados médicos en el sistema respecto de la requirente, en las fechas indicadas;

Que el 08 de julio de 2018 se efectuó evaluación de desempeño de la cual no surgen calificaciones, y que según consta en planilla enviada al Ministerio la requirente posee faltas sin justificar desde el 01 de junio de 2016 al 21 de septiembre del mismo año;

Que se acompañaron planillas de asistencia Semanal en las cuales se demostraron las inasistencias sin justificar por parte de la señora Miranda;

Que el 04 de septiembre de 2018 mediante Disposición N° 79/18 de la Dirección Provincial de Sumarios Administrativos, se designó Instructora Sumariante, quién aceptó el cargo el 19 de septiembre de 2018;

Que el 01 de octubre de 2018 mediante Carta Documento se notificó a la señora Miranda que por Disposición N° 013/18 de la Subsecretaría de Familia se ordenó instruir sumario administrativo;

Que el 10 de diciembre de 2018 se efectuó Acta de Declaración Testimonial, de quien se desempeñaba como encargada del CCI Mi Pequeña Familia;

Que el 14 de marzo de 2019 la Instrucción Sumariante solicitó ampliación de plazo para la sustanciación de la causa, de conformidad con el artículo 110° del Decreto N° 2772/92. Seguidamente, tomó intervención la Dirección Provincial de Sumarios Administrativos, haciéndole lugar a lo solicitado;

Que el 25 de marzo de 2019 la Dirección General de Recursos Humanos de la Subsecretaría de Desarrollo

Social del entonces Ministerio de Trabajo, Desarrollo Social y Seguridad, acompañó documentación requerida;

Que el 25 de marzo de 2019 la Dirección de Medicina Laboral, dependiente de la Dirección General de Recursos Humanos de la Subsecretaría de Desarrollo Social del ex Ministerio de Trabajo, Desarrollo Social y Seguridad informó en relación a los períodos de inasistencias de la señora Miranda; al certificado médico presentado por esta haciendo mención al artículo 97° del EPCAPP y, a su vez, al artículo 62° del mismo cuerpo legal;

Que mediante Acta de Declaración Testimonial del 11 de julio de 2019 la requirente manifestó: “...*Me doy por notificada de lo que se me ha leído y me abstengo a realizar declaraciones...*”;

Que luego se adjuntaron planillas de inasistencia de la reclamante, por períodos de los años 2018 y 2019;

Que el 02 de agosto de 2019 tomó intervención la Dirección Provincial de Sumarios Administrativos dependiente de la Secretaría de Modernización de la Gestión Pública, y concluyó clausurar el Sumario Administrativo; lo que permite arribar que resulta acreditado que la señora Miranda incurrió en abandono de cargo por haber reincidido en faltas injustificadas desde el 01 de junio de 2016 hasta el 21 de septiembre de 2016 transgrediendo con su accionar lo establecido en el Convenio Colectivo de Trabajo para el personal dependiente de las Subsecretarías de Desarrollo Social y de Familia (en adelante CCT), Ley 3077 y los artículos 97° y 103° del EPCAPP, aconsejando la sanción de cesantía conforme lo establecido en el artículo 111° inciso i) apartado c) del mismo cuerpo legal;

Que el 21 de agosto de 2019 mediante Disposición N° 118/19 la Dirección Provincial de Sumarios Administrativos dependiente de la Secretaría de Modernización de la Gestión Pública, aprobó todo lo actuado en el sumario realizado;

Que el 09 de octubre de 2019 la Dirección General de Asistencia Legal de la Junta de Disciplina de la Secretaría de la Modernización de la Gestión Pública, mediante Dictamen N° 5615, sugirió se haga pasible a la señora Miranda de la sanción que establece el artículo 111° inciso i) apartado c) del EPCAPP, cesantía;

Que el 30 de octubre de 2019 la Junta de Disciplina de la Secretaría de la Modernización de la Gestión Pública sugirió la aplicación de la sanción de cesantía;

Que mediante Dictamen N° 287/19 del 20 de noviembre de 2019 la Dirección Provincial de Asesoría Legal, Técnica y Administrativa de la Subsecretaría de Familia del ex Ministerio de Desarrollo Social y Trabajo, sugirió la aplicación de la sanción de cesantía a la reclamante;

Que el 05 de febrero de 2020 la Dirección Provincial de Legal y Técnica del Ministerio de Desarrollo Social y Trabajo consideró que debía darse curso al trámite respectivo de cesantía de los cuadros de la Administración Pública Provincial;

Que mediante Decreto N° 487/20 del 15 de abril de 2020 se aplicó la sanción de cesantía a la señora Miranda, de acuerdo a lo normado en los artículos 23° y 24°, inciso d) del CCT Ley 3077 y a lo establecido en el artículo 111° inciso i) apartado c) del EPCAPP, por transgredir con su accionar lo dispuesto en los artículos 9°, inciso a), 97°, 103° del mismo cuerpo legal, al incurrir en inasistencias injustificadas desde el 01 de junio hasta el 21 de septiembre de 2016, inclusive;

Que el 24 de abril de 2020 se emitió la Edición N° 3756 del Boletín Oficial, en el cual consta publicación del Decreto N° 487/20;

Que tomó intervención el área de Recursos Humanos dejándose constancia que el 26 de mayo de 2020: “... *se procedió a la digitalización del expediente por el señor Gonzalo García, del Estudio Armas y Ruartes ...*”;

Que el 18 de junio de 2020 la señora Miranda interpuso reclamación administrativa contra el Decreto N° 487/20 del 15 de abril de 2020, lo que generó el caso bajo análisis;

Que a fin de brindar tratamiento al presente, cabe advertir que el objeto se circunscribe a analizar la legalidad de las actuaciones efectuadas hasta esta instancia y a evaluar si resulta procedente la solicitud de reincorporación de la señora Miranda;

Que el marco legal aplicable es la Constitución Nacional, la Constitución Provincial, la Ley 1284 el EPCAPP, CCT para el personal dependiente de las Subsecretarías de Desarrollo Social y de Familia el Reglamento de Sumarios Administrativos Ley 3077, Decreto N° 2772/92, y demás normativa aplicable para el caso;

Que la requirente solicitó se declare la nulidad absoluta de la norma impugnada, por considerar que la misma se encontraba prescripta, a tenor de la manda del artículo 31º, 2º párrafo del Decreto N° 2772/92;

Que en su presentación manifestó, que el inicio del sumario aconteció el 09 de abril de 2018, fecha en la que mediante Disposición N° 013/18, la Subsecretaría de Familia, del ex Ministerio de Trabajo, Desarrollo Social y Seguridad dispuso instruir sumario administrativo en su contra por presunto abandono de cargo a tenor de múltiples inasistencias acaecidas en su puesto de trabajo;

Que en referencia a lo expuesto, la señora Miranda consideró que el Decreto N° 487/20 se encontraba prescripto, ya que, desde el comienzo del sumario hasta la emisión del Decreto, considera que operó el plazo de prescripción bianual, que marca el Decreto N° 2772/92;

Que asimismo advirtió, que aun considerándose la fecha de notificación de aquella instrucción sumarial, igual se estaría frente al fenecimiento del plazo, ya que marca que aún no fue debidamente notificada del Decreto impugnado y considera que si se toma en cuenta la fecha de notificación del inicio del sumario, entendiendo la misma que ello aconteció el 27 de abril de 2018, lo mismo debe acontecer con el Decreto que la declara cesante, manifestando conforme Ley 1284, que la publicación no sustituye a la notificación. En este sentido, como fundamento para su presentación la requirente citó el fallo: Tarditi Javier Claudio c/ Provincia Del Neuquén S/Acción Procesal Administrativa, Expediente 6140/15 del 26/12/17;

Que cabe advertir que la requirente entremezcla indistintamente, conceptos vinculados a la existencia del acto y sus efectos, como asimismo, según se expondrá, esgrime un fallo que, aunque guarda similitudes con el caso en análisis, mantiene elementos que lo distinguen claramente de la cuestión aquí planteada;

Que cabe exponer, que claramente la instrucción del sumario o más precisamente, el inicio de un sumario administrativo marcó el puntapié temporal para que la Administración Pública Provincial dé inicio a una investigación, del o los trabajadores implicados en determinado hecho y eventualmente dicho camino iniciado, inexorablemente concluirá con la emisión del acto sancionatorio en cuestión o con la no sanción;

Que cabe advertir, que la notificación del inicio del sumario en cuestión, amén de ser minimizada la misma por la impugnante en su reclamo administrativo, deviene trascendental, puesto que es allí el momento procesal oportuno para esgrimir y exponer las primeras defensas con que el agente pretenda sortear la sanción que se busca y consecuentemente siendo aquella notificación la que pone en conocimiento del mismo, la existencia de un sumario en su contra, no caben dudas de que cualquier cómputo de tiempo a efectos de visualizar su vigencia, debe ceñirse a dicha circunstancia temporal, vale decir, la notificación del inicio del sumario;

Que así, se puede observar que la iniciación del sumario fue notificada en un primer momento, el 08 de mayo de 2018, de conformidad a la constancia de la Carta Documento, y asimismo nuevamente notificada la Disposición N° 013/18 de la Subsecretaría de Familia –mediante la que se dispuso instruir sumario conjuntamente con la Disposición N° 79/18 de la Dirección Provincial de Sumarios Administrativos – mediante la cual se designó a la instructora sumariante y se dio inicio del trámite-, el 01 de octubre de 2018, de conformidad con la Carta Documento mencionada en los antecedentes;

Que cabe hacer referencia a cual es la existencia, el nacimiento o la emisión del acto sancionador. Aquí, es donde la notificación, que no deja de ser relevante, tiene consecuencias muy distintas a las que implica poner en conocimiento una instrucción sumarial. Pues la Administración Pública Provincial ya tomó una decisión, ya puso en órbita con la sola emisión del acto, su potestad sancionadora, la que previamente se enrolaba en facultades disciplinarias y que ahora concretamente, enrostra una sanción específica y determinada, en el presente caso, una cesantía;

Que ese pretense paralelismo buscado por la requirente en torno a que, si se considera la notificación del inicio del sumario, debe considerarse también la notificación del Decreto, es al menos desacertado;

Que cabe advertir que una vez notificado el Decreto, sin importar cuando ello acontezca, queda en decisión de la requirente, recurrir o reclamar ante la Administración Pública Provincial. Como pudo observarse, no hay allí violación de derechos de ninguna índole, situación que sí se daría, si el sumario se despliega a espaldas del sumariado y sin su conocimiento. Por ello, no hay duda de que más allá de que la notificación de los actos administrativos tiene vital importancia como elemento integrador del mismo, lo cierto es que en el presente caso sus efectos son notoriamente disímiles;

Que no obstante lo expuesto, el planteo en cuestión doctrinariamente presenta sus notas habida cuenta de la mencionada discrepancia respecto de la notificación como requisito de validez o de eficacia del acto administrativo;

Que en la norma citada por la señora Miranda del Decreto N° 2772/92 menciona: *“Artículo 31°- El personal no podrá ser sumariado después de haber transcurrido dos años de cometida la falta que se imputa, salvo que se trate de hechos o actos que lesionen el patrimonio del Estado Provincial; en cuyo caso será de cinco años, con excepción de los accidentes de tránsito o casos cuyos montos no justifiquen la prosecución del trámite, que serán de dos años contados desde ocurrido el hecho o que se tuvo conocimiento por la autoridad. Asimismo no podrá aplicarse sanción si han transcurrido los plazos del párrafo anterior, computados desde la iniciación del sumario sin que se haya resuelto su situación por la autoridad competente en primera instancia”*;

Que así, cabe observar que la norma mencionada menciona que no podrá aplicarse sanción, si transcurrieron más de dos (2) años desde la iniciación del sumario hasta la resolución de la situación;

Que sin embargo, ello no aconteció en las presentes actuaciones, en donde el Decreto con carácter sancionador se emitió, nació y tuvo existencia el 15 de abril de 2020, habiendo la requirente tomado conocimiento de la emisión del mismo mediante la constancia de digitalización de las actuaciones, que obra realizada el 26 de mayo de 2020;

Que así, la doctrina expresó: *“La potestad es un poder atribuido por la ley, que lo delimita y construye. Apodera y habilita a la Administración, para ejercer su acción. Por ende, no se genera en una relación jurídica, ni en pactos, negocios jurídicos, actos o hechos singulares, ni consiste en una pretensión particular como el derecho subjetivo; la potestad se refiere a un ámbito de actuación definido en grandes líneas y a la posibilidad abstracta de producir efectos jurídicos de "donde eventualmente pueden surgir, como una simple consecuencia de su ejercicio, relaciones jurídicas particulares". Es decir, ocupa una situación preliminar respecto de la relación jurídica...”*;

Que continua: *“...La potestad disciplinaria, específicamente, encuentra su fundamento en la preservación y autoprotección de la organización administrativa, siendo específica de la relación que vincula a los agentes públicos con la Administración Pública (...). Sin embargo, si bien su finalidad primordial es la de asegurar el correcto funcionamiento administrativo, también lo es la naturaleza de la actividad que despliegan los funcionarios, pues las transgresiones legales en las que incurran trascienden la esfera de la organización y afectan a la sociedad.(...) Ahora bien, es indudable que las sanciones administrativas poseen naturaleza jurídica represiva y aunque se encuentran fuera del campo del derecho penal común, se considera la eventual aplicación analógica de los principios de esta rama del derecho (...). Por ello para*

que el ejercicio de esas facultades de contenido represivo resulte válido, es necesario que se hayan respetado los principios y garantías constitucionales; entre ellas el debido proceso y la defensa en juicio...” (IVANEGA Miriam, Mabel “Apuntes acerca de la potestad disciplinaria de la administración y el procedimiento sumarial”, 2007. Jurisprudencia Argentina - Suplemento Derecho Administrativo - 2006 II. Id SAIJ: DACF070006);

Que es por ello, que cabe destacar que la requirente no fundamentó su pretensión en la debida concurrencia al trabajo, o en irregularidades en el procedimiento sumarial, sino que alegó no estar aún notificada del Decreto impugnado, no obstante realizar la presentación, tratada aquí, el 18 de junio de 2020 contra el mismo. Es decir, al poder ejercer el derecho a recurrirlo se entiende como debidamente notificada;

Que cabe destacar, las fechas más relevantes en las actuaciones considerándose que la orden de proceder a la respectiva instrucción sumarial fue notificada inicialmente el 08 de mayo de 2018 y nuevamente se le comunicó a la señora Miranda el inicio del sumario con la designación de la instrucción sumariante y el detalle de las causales de la investigación, el 01 de octubre de 2018;

Que posteriormente se emitió el Decreto N° 487/20 del 15 de abril de 2020, publicado en el Boletín Oficial el 24 de abril de 2020, y en virtud de lo expuesto consta que la requirente tomó conocimiento del mismo mediante la vista de las actuaciones producida por parte del señor Gonzalo García, quien el 26 de mayo del año 2020 digitalizó las mismas (ya que la señora Miranda indicó en su escrito inicial que constituyó domicilio electrónico en armasruarte@gmail.com, es decir, con los datos del estudio jurídico de quien realizó la digitalización);

Que así, la doctrina en un caso de similares características –caducidad del procedimiento sumarial- tiene dicho que: *“...cabe entender que la caducidad de la instancia encuentra justificación en la necesidad de conferir un instrumento al Estado para evitar la indefinida prolongación de los juicios, pero no puede constituir un artificio tendiente a impedir un pronunciamiento sobre el fondo del caso (...) En modo alguno puede interpretarse que el legislador se ha referido a plazos perentorios e improrrogables, cuyo vencimiento pueda significar la extinción de la acción disciplinaria por no haberse dictado la resolución (...) En definitiva, corresponde en materia del procedimiento disciplinario el análisis de la caducidad debe ir acompañado del de la eficiencia y eficacia (...) El ejercicio de esa potestad y en consecuencia la aplicación de una sanción presupone un procedimiento administrativo como garantía del derecho de defensa. Ésta es de inexcusable observancia en todo tipo de actuaciones, de ahí que resulta indispensable que el sancionado haya sido notificado de la existencia del procedimiento que se le sigue o ha seguido, y que además se le dé la oportunidad de ser oído y de probar de algún modo los hechos que creyere conducentes a su descargo. En efecto, la Administración no puede sancionar sin previa instrucción de un procedimiento encaminado a comprobar la infracción (...) La sustanciación del sumario administrativo disciplinario tiene por finalidad la aplicación de algunas de las sanciones previstas en la ley...”* (IVANEGA Miriam Mabel “Apuntes acerca de la potestad disciplinaria de la administración y el procedimiento sumarial” Jurisprudencia Argentina- Suplemento Derecho Administrativo - 2006 II .Id SAIJ: DACF070006);

Que por último, cabe considerar que entre los antecedentes agregados -a efectos de la realización del proceso sumarial- se adjuntaron las reiteradas irregularidades en el desarrollo de las tareas por parte de la señora Miranda desde el 2011. En este sentido, resulta posible destacar: *“...El llamado Estado de derecho – y mejor, Estado de justicia- haría burla del derecho y de la justicia si se eximiera de responsabilidad a quienes obran por él”* (IVANEGA, Miriam Mabel “La responsabilidad de los funcionarios públicos”, Biblioteca Jurídica virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM);

Que en cuanto al fallo: “Tarditi Javier Claudio c/ Provincia Del Neuquén s/Acción Procesal Administrativa, Expediente 6140/15”, citado por la requirente para sustento de su reclamo, cabe referir, que dicho fallo consideró prescripta la sanción, pero a raíz de que justamente, fue la existencia misma del acto, la que tuvo aparición habiendo transcurrido dos (2) años, desde que se notificó el sumario (21 de noviembre de 2012) es decir, el acto nació y tuvo existencia, cuando ya había fenecido dicho plazo (16 de diciembre de 2014),

cosa que aquí no ocurrió, pues como se expuso, el Decreto se emitió antes de tal período, quedando así materializada la facultad sancionatoria del Poder Ejecutivo Provincial. Asimismo, la mención en ese fallo de las fechas de notificaciones, tampoco conmueven lo resuelto, pues lo que aconteció extemporáneamente fue, la emisión del acto sancionador;

Que no obstante los argumentos aquí expuesto, resulta necesario mencionar la existencia del Decreto N° 371/20 y sus respectivas prórrogas, por medio de los cuales se suspendieron los plazos administrativos en todas las dependencias de la Administración Pública Provincial centralizada y descentralizada, desde el 17 de marzo de 2020, como consecuencia de la situación de emergencia declarada en virtud de la pandemia del coronavirus (COVID-19), lo que aparece como sustento en relación a los plazos para la notificación de la decisión expulsiva adoptada;

Que por último, el Decreto N° 487/20 fue emitido, en ejercicio de sus facultades y cumpliendo acabadamente con su finalidad expulsiva a raíz del abandono del cargo incurrido por la señora Miranda, razón por la cual no corresponde el planteo formulado;

Que en virtud de las consideraciones de hecho y derecho expuestas corresponde rechazar en todos sus términos el reclamo administrativo interpuesto por la señora Susana Virginia Audolia Miranda contra el Decreto N° 487/20;

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-2021-197-E-NEU-AGG;

Por ello;

EL GOBERNADOR DE LA PROVINCIA DEL NEUQUÉN

D E C R E T A:

Artículo 1°: RECHÁZASE en todos sus términos el reclamo administrativo interpuesto por **SUSANA VIRGINIA AUDOLIA MIRANDA** contra el Decreto N° 487/20, en virtud de los fundamentos expuestos en los considerandos.

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

Artículo 3°: El presente decreto será refrendado por la señora Ministra de Desarrollo Social y Trabajo.

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