



Provincia del Neuquén
Las Malvinas son Argentinas

Número:

Referencia: Reclamo - Johana Pamela Echegaray Ruz - EX-2021-01008099-NEU-DYAL#SGSP

VISTO:

El Expediente electrónico EX-2021-01008099-NEU-DYAL#SGSP mediante el cual la señora **JOHANA PAMELA ECHEGARAY RUZ** interpuso reclamo administrativo y los Expedientes electrónicos EX-2020-00572747-NEU-POLICIA y EX-2020-00469985-NEU-MESA#MG; y

CONSIDERANDO:

Que el 21 de agosto de 2021 la señora Johana Pamela Echegaray Ruz, mediante patrocinio letrado, interpuso reclamo administrativo ante el Poder Ejecutivo Provincial contra la Resolución RESOL-2021-217-E-NEU-MG del entonces Ministerio de Gobierno y Seguridad que denegó su impugnación contra el Acta N° 008/20 que la calificó como APG (apta para permanecer en el grado) y su confirmatoria Acta N° 011/20, ambas emitidas por la Junta de Calificaciones y Promociones Policiales (en adelante JCyP), solicitando la revocación de la calificación y agrupamiento asignados que la inhabilitan para ascender;

Que en su escrito recursivo la requirente relató que el 28 de octubre de 2020 fue notificada de la calificación de cinco puntos con noventa décimas (5.90) asignada por la JCyP. Indicó haber presentado oportunamente recurso de reconsideración ante la citada Junta, el cual fue rechazado y luego haber realizado idéntica presentación ante el entonces Ministerio de Gobierno y Seguridad, el cual también denegó lo pretendido;

Que detalló que las calificaciones obrantes en su legajo correspondientes a los últimos períodos le otorgaron un puntaje superior a siete puntos (7), por lo que no comprende de qué modo la JCyP ha concluido asignarle una nota sensiblemente inferior. Agregó que su situación durante el período considerado no cuadra con las causales enumeradas en el artículo 85° de la Ley 715, dado que los partes de enfermo no motivados por actos de servicio no alcanzan el mínimo exigido por la normativa;

Que describió que la mayor parte de los días de inasistencia se debieron a las secuelas de un accidente ocurrido el 01 de septiembre de 2013 derivado de un acto de servicio debidamente constatado, acontecido al encontrarse en un móvil policial realizando un patrullaje en el marco de un procedimiento, cuando un grupo de sujetos arrojó piedras al móvil y una de ellas rompió el vidrio e impactó en su cabeza, provocándole severas lesiones en el cráneo;

Que continuó expresando que debió entablar una demanda judicial en autos "Echegaray Ruz Johana Pamela C/ Galeno ART S.A. S/Accidente de Trabajo con ART" Expediente N° 508882/16, que tramitó ante el Juzgado Laboral N° 5 de la ciudad de Neuquén, la que culminó con sentencia del 10 de septiembre de

2018. Agregó que las secuelas de las lesiones sufridas se prolongaron en el tiempo, razón por la que fue evaluada en diversas oportunidades por la junta médica, circunstancias que fueron agregadas en su legajo personal. Relató que todo ello motivó su cambio de cuerpo y escalafón y derivó en una migraña crónica que ocasionó inasistencias al servicio encuadradas en el artículo 24° del Reglamento del Régimen de Licencias Policiales (en adelante RRLP);

Que así, indicó que invariablemente en cada período calificadorio ha sido inhabilitada para ascender o se la ha considerado en situación APG. En 2015 con una calificación de siete puntos con setenta y cinco décimas (7.75) fue inhabilitada por artículo 85° inciso b) de la Ley 715. En 2016 y 2017 con una calificación de siete puntos (7.00) y seis puntos con cincuenta décimas (6.50) respectivamente fue inhabilitada por artículo 85° inciso c) de la ley citada;

Que entendió que a la luz de lo establecido en el artículo 13° inciso b) del Reglamento del Régimen de Calificaciones y Promociones Policiales (en adelante RRCP), el encuadre ha resultado erróneo e injusto;

Que desde tal perspectiva considera que los fundamentos para asignarle una calificación tan baja resultarían erróneos, por lo que el acto administrativo estaría viciado, deviniendo en nulo;

Que denunció hecho nuevo y relató que con motivo del recurso interpuesto la División Carpetas Médicas informó el 30 de diciembre de 2020 que había realizado un nuevo cómputo de certificados médicos y readecuado el encuadre legal en los registros informáticos. Es decir, un gran número de inasistencias que habían sido encuadradas en el artículo 24° del RRLP fueron encuadradas en el artículo 30° de esa norma. Expuso que tal circunstancia modificó sustancialmente su situación por cuanto se reconoce que gran parte de las inasistencias se debieron a una enfermedad originada en un acto de servicio, por lo que no debieran incidir desfavorablemente en la calificación;

Que planteó la existencia de un vicio en la motivación del acto administrativo atacado, interpuso medida cautelar innovativa solicitando reserva de vacante hasta que la autoridad correspondiente -en grado de apelación- y en el supuesto de denegarse el presente reclamo, se expida sobre el fondo de la cuestión planteada. Fundó el requerimiento en el artículo 232° del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación;

Que finalmente solicitó se ordene instrucción de la actuación sumaria extradisciplinaria prevista en el artículo 98° inciso 1) del Régimen de Actuaciones Administrativas Policiales, a efectos de que fehacientemente se determine el origen de las lesiones, las secuelas y si guardan relación con el servicio;

Que surge de los antecedentes que mediante acta de junta médica del 24 de enero de 2018 se concluyó que la causante no se encontraba en condiciones de realizar tareas de seguridad en forma definitiva;

Que mediante Acta N° 008/20 del 27 de octubre de 2020 la JCyP le asignó a la agente una calificación de cinco puntos con noventa décimas (5.90) en base al minucioso estudio y evaluación de su legajo personal. En igual fecha se dirigió Nota N° 1318 a la requirente a fin de informarle la calificación otorgada y allí se indicó: “... en base al minucioso estudio y evaluación de su legajo personal se determina la existencia de 35 días de art. 24, 5 días de art.36, por lo que su condición es APG”;

Que mediante Acta N° 011/20 del 16 de noviembre de 2020 la JCyP ratificó la calificación de cinco puntos con noventa décimas (5.90) por no haber encontrado causales nuevas para elevar la otorgada previamente;

Que por Nota N° 1774 de igual fecha la Dirección de Personal informó a la reclamante que de acuerdo al recurso presentado y en atención a lo establecido en el artículo 41° del RRCP, la JCyP procedió a realizar el tratamiento dado oportunamente determinándose que se hace lugar al mismo por haber sido presentado en tiempo y forma “... procediéndose a RATIFICAR la calificación asignada 5.90 puntos conforme que no se encontraron causales nuevas para elevar el juicio vertido por los Jefes integrantes de esta Junta Calificadora en consecuencia su condición es APG”;

Que el 24 de noviembre de 2020 la agente interpuso recurso de apelación ante Jefatura de Policía a efectos

de que se revoque la calificación y agrupamiento asignados por la JCyP y planteó una medida cautelar genérica de reserva de vacante;

Que el 02 de diciembre de 2020 la requirente interpuso idéntico recurso de apelación ante el ex Ministerio de Gobierno y Seguridad;

Que el 03 de diciembre de 2020 la División de Carpetas Médicas de Jefatura de Policía informó a la División de Cómputos y Legajos que realizó compulsa en el legajo personal de la causante, teniendo en cuenta lo expuesto en el recurso respecto a una afección laboral sufrida en 2013, y que procedió a modificar en los sistemas informáticos las inasistencias incurridas por la afección provocada en el siniestro de 2013;

Que por Dictamen N° 1304/20 del 29 de diciembre de 2020 la Asesoría Letrada General de Jefatura de Policía consideró que la cuestión ya había sido resuelta por la JCyP y en virtud de ello, sugirió elevar el recurso para intervención del entonces Ministerio de Gobierno y Seguridad;

Que previo Dictamen DICFC-2021-121-E-NEU-LEGAL#MG de la Dirección Provincial de Legal y Técnica, por Resolución RESOL-2021-217-E-NEU-MG del 20 de abril de 2021 el ex Ministerio de Gobierno y Seguridad resolvió rechazar en todos sus términos el reclamo interpuesto por la requirente contra la calificación impuesta por la JCyP. Ello fue debidamente notificado el 21 de abril de 2021;

Que el 21 de agosto de 2021 la impugnante interpuso reclamo administrativo ante el Poder Ejecutivo Provincial contra el Acta N° 008/20, su confirmatoria Acta N° 011/20 y la Resolución RESOL-2021-217-E-NEU-MG, lo que originó el caso bajo análisis;

Que el 5 de octubre de 2021 la Asesoría General de Gobierno requirió a Jefatura de Policía informe pormenorizado que indique: *“Si las inasistencias del artículo 24° del Reglamento de Licencias Policiales y luego readecuadas en el artículo 30°, tal como surge del informe de fecha 03 de diciembre de 2020 de la División Carpetas Médicas del EX-2020-00572747-NEU-POLICIA, fueron tomadas en cuenta en las actas impugnadas. Teniendo en consideración que de la ficha de Antecedentes Médicos del 03 de diciembre de 2020 del EX-2020-00572747-NEU-POLICIA surge que la agente tuvo 46 días del año 2019 y 3 días del año 2020 por artículo 24° RRLP; y de la ficha de Antecedentes Médicos del 19 de febrero de 2021, consta que la agente tuvo 35 días de artículo 24° RRLP en el período 01/09/2019 al 31/08/2020, indique el computo que se debe tener en cuenta a efecto de proceder al análisis de la cuestión planteada. Finalmente, refiera el periodo considerado por la Junta de Calificaciones al momento de efectuar la evaluación impugnada”*;

Que el 12 de octubre de 2021 la Jefatura de Policía emitió informe a fin de contestar dicho requerimiento;

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, en tal sentido se procederá a analizar si la Resolución RESOL-2021-217-E-NEU-MG del entonces Ministerio de Gobierno y Seguridad y las Actas N° 008/20 y N° 011/20 de la JPyC, se encuentran ajustadas a derecho;

Que el marco legal aplicable es la Constitución Provincial, la Ley 1284, la Ley 715, el Decreto N° 185/77 que aprueba el RRCP y el Reglamento del Régimen de Promociones Policiales y demás normas aplicables al caso;

Que el acto administrativo que originó la impugnación es el Acta N° 008/20 del 27 de octubre de 2020, por medio de la cual la JCyP otorgó a la impugnante una calificación de cinco puntos con noventa décimas (5.90) y la calificó como APG. No conforme con ello, la agente dedujo un recurso de reconsideración -en los términos del artículo 41° del RRCP- y solicitó la revisión de la puntuación asignada y el otorgamiento de una calificación suficiente que la habilite para obtener un ascenso;

Que habiéndose analizado tal planteo, la calificación cuestionada fue ratificada por la JCyP mediante el

Acta N° 011/20 del 16 de noviembre de 2020. Posteriormente, tras una nueva impugnación de la agente, mediante Resolución RESOL-2021-217-E-NEU-MG del 20 de abril de 2021 el ex Ministerio de Gobierno y Seguridad denegó tal planteo;

Que respecto al agravio de la agente relativo a la falta de motivación del acto administrativo cuestionado, es preciso adelantar que el decisorio concerniente a su calificación resultó ser producto armónico de los antecedentes e informes relacionados al caso bajo análisis;

Que del análisis del Acta N° 008/20, del Acta N° 011/20 y de la Resolución RESOL-2021-217-E-NEU-MG surge que las mismas fueron debidamente motivadas. En efecto, tal como se desprende de los antecedentes, 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;

Que en concreto, respecto a la calificación otorgada, surge de la lectura del Acta N° 008/20 que: *“En base al minucioso estudio y evaluación de su legajo personal se determina la existencia de 35 días de art.24, 5 días de art. 36, por lo expuesto su condición es APG...”*;

Que a mayor abundamiento, por aplicación del principio de oficiosidad que rige el procedimiento administrativo y en lo que es materia de agravios, se requirió informe complementario a la Jefatura de Policía. En respuesta a tal requisitoria, la Jefatura de Policía emitió el informe complementario del 12 de octubre de 2021, en el cual aclaró: *“... que las inasistencias por Art. 24 readecuadas posteriormente en Art. 30 no fueron tenidos en cuenta en el tratamiento de Junta. Relacionado a Nota N° 1318 “DP/JCP” de fecha 27/10/20 (Acta N° 008/20), la misma fue enviada a la recurrente haciéndole conocer la calificación de su tratamiento en la Junta de Calificaciones y Promociones Policiales (el día 27/10/20) en el periodo comprendido entre 01/09/19 al 31/08/20, que se tuvieron en cuenta para dicho tratamiento treinta y cinco (35) días de Art. 24 y 5 días Art. 36 del RRLP ...”*;

Que las inasistencias merituadas por la JCyP no son aquellas que fueron justificadas en junta médica, es decir aquellas motivadas por razones de salud derivadas de actos de servicio y encuadradas en el artículo 13° inciso c) del RRCP, sino posteriores a ellas y una vez que la agente ya se encontraba dada de alta laboral. En virtud de ello, el agravio esbozado sobre falta de motivación no ha logrado conmover lo actuado por el organismo de origen;

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 CSJN, “González Lima Guillermo Enrique C/ UNLP S/ Rec. Adm. Directo”, Fallos: 329:4577);

Que en el caso particular se hizo expresa referencia detalladamente a los antecedentes que sirvieron de fundamento para otorgar la calificación impugnada, quedando debidamente motivada el acta cuestionada sin caer en un ritualismo excesivo, que implicaría demorar la eficacia de la actividad administrativa y por tanto la efectividad de los fines de interés público que la Administración Pública Provincial tiene a su cargo;

Que la JCyP es el órgano que debe estudiar los antecedentes y aptitudes del personal a los efectos de informar a la Jefatura de Policía, en lo concerniente a ascensos y bajas, de acuerdo a lo dispuesto por los artículos 94° de la Ley 715 y 28° del RRCP y está integrada por oficiales superiores por designación de la Jefatura de Policía;

Que el Tribunal Superior de Justicia (en adelante TSJ) analizó el marco legal y reglamentario de las JCyP y expresó que las mismas debían: *“... fundar sus decisiones en el estudio no sólo de la 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 y embargos (artículos 28º y 31º del RRCP).” (TSJ, “Pasmíño Marcos c/ Provincia del Neuquén s/ acción procesal administrativa”, Expediente N° 965/03, Acuerdo N° 1513 del 26/03/08);

Que así, el examen no se limita al período que se toma en cuenta para confeccionar la foja de calificaciones, sino que es mucho más abarcativo, 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 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, tienen entre sí la diversa gama de calificadores directos que ejercen tal función. Su actividad reviste un alto grado de discrecionalidad, no susceptible, en principio, del 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 en este sentido el artículo 10º del RRCP establece que: *“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 la Junta es lograr un completo e integral conocimiento de la situación del personal, del que derivará una determinada calificación;

Que el TSJ se expidió en este sentido y expuso 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-)”;*

Que continúa: *“Resulta oportuno reiterar los principios que la jurisprudencia de este Cuerpo ha esbozado en casos similares. 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 26/03/08);*

Que además cabe referir que tanto la doctrina como la jurisprudencia han reconocido a las JCyP 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 11/04/97);

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

Que resta analizar la pretensión del dictado de una medida cautelar genérica de reserva de vacante. Al respecto es dable advertir que en nuestra Ley de Procedimiento Administrativo 1284 no se encuentra regulado tal instituto, no obstante se analizará si en esta instancia resulta procedente disponer la suspensión de la ejecución del acto administrativo;

Que uno de los caracteres del acto administrativo es su ejecutoriedad, lo que ha sido señalado por la doctrina como uno de los caracteres esenciales del acto administrativo que faculta al órgano emisor a ejecutarlo por sí mismo, excepcionalmente haciendo uso de la fuerza, sin necesidad de acudir previamente a la justicia, excepto en aquellos casos en que lo impide una norma, se hubiere dispuesto la suspensión administrativa o judicial de los efectos del acto administrativo, carezca de presunción de legitimidad o la naturaleza del acto administrativo obste a ello. La ejecutoriedad cede cuando se declara la suspensión administrativa o judicial de los efectos del acto administrativo (Comadira Julio Pablo, La ejecutoriedad del acto administrativo: precisiones conceptuales y límites. El Estado Constitucional de Derecho y el Derecho Administrativo - Jornadas organizadas por la Universidad Austral - Facultad de Derecho);

Que en nuestro ordenamiento jurídico local la suspensión de la ejecución se encuentra regulada en el artículo 58° de la Ley 1284, que establece que la autoridad que lo dictó o la que debe resolver la impugnación puede disponer, de oficio o a petición de parte, y en ambos casos mediante resolución fundada, la suspensión en cualquiera de los siguientes casos: a) Cuando con la ejecución se cauce un daño de difícil o imposible reparación al impugnante, o un daño proporcionalmente mayor que los perjuicios que la suspensión acarrearía a la entidad pública, b) Cuando se alegare fundadamente un vicio en el acto impugnado, c) Por razones de interés público;

Que no se ha logrado acreditar la configuración del vicio endilgado, sumado a ello no consta prueba que permita demostrar un daño de difícil o imposible reparación, por lo que se impone el rechazo de tal pretensión;

Que por último, en base a los fundamentos expuestos y constancias obrantes en las actuaciones, tampoco procede hacer lugar a la instrucción de la actuación sumaria extradisciplinaria peticionada por la requirente, a efectos de que fehacientemente se determine el origen de las lesiones, las secuelas y si guardan relación con el servicio;

Que en virtud de las consideraciones de hecho y derecho efectuadas, corresponde rechazar en todos sus términos el reclamo administrativo interpuesto por la señora Johana Pamela Echegaray Ruz contra las Actas N° 008/20 y N° 011/20 de la JCyP y la Resolución RESOL-2021-217 E-NEU-MG del ex Ministerio de Gobierno y Seguridad;

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-2021-218-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 JOHANA PAMELA ECHEGARAY RUZ contra las Actas N° 008/20 y N° 011/20 de la Junta de Calificaciones y Promociones Policiales y la Resolución RESOL-2021-217-E-NEU-MG del ex Ministerio de Gobierno y Seguridad, 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 Seguridad.

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