



Provincia del Neuquén
2024

Número:

Referencia: EX-2023-01508990- -NEU-DESP#CED - RECLAMO - MARÍA FERNANDA YOCCA

VISTO:

El expediente electrónico EX-2023-01508990- -NEU-DESP#CED mediante el cual la señora **MARÍA FERNANDA YOCCA** interpuso reclamo administrativo; y

CONSIDERANDO:

Que el 14 de noviembre de 2023 la señora María Fernanda Yocca interpuso, mediante representante legal, reclamo administrativo con apelación en subsidio ante el Consejo Provincial de Educación (en adelante CPE) contra la Resolución N° 1337/23 de ese organismo, mediante la cual se dispuso instruirle un sumario administrativo, por presunta transgresión a lo previsto en los incisos a) y d) del artículo 5° del Estatuto Docente - Ley 14.473 y a lo normado en el inciso b) punto 7 del artículo 25° de la Ley 2945, y su separación preventiva del cargo;

Que surge de los antecedentes el 10 de julio de 2023 la Dirección Provincial de Educación Técnica, Formación Profesional y CERET del CPE adjuntó a las actuaciones informe en el que se acompaña documentación respaldatoria relacionada al accionar de la señora Yocca en su rol como Secretaria de la Escuela Provincial de Educación Técnica (EPET) N° 16 de Rincón de los Sauces, por presunta trasgresión a lo normado en el inciso d) del artículo 5° del Estatuto del Docente - Ley 14.473 y Nota N° 600/23 de igual fecha mediante la cual la referida Dirección Provincial solicitó al Cuerpo Colegiado del CPE que gestione el pedido de instrucción sumarial con separación preventiva del cargo;

Que luego obra en las actuaciones documentación incorporada en el marco del inicio del sumario administrativo a la señora Yocca, entre la cual se encuentra el acta de fecha 31 de agosto de 2023 por la cual se deja constancia que la Asociación de Trabajadores de la Educación del Neuquén (ATEN) revocó la elección de la señora Yocca como delegada gremial y designó a otros representantes;

Que previo Dictamen DICTA-2023-853-E-NEU-LYT#CED de la Coordinación de Legal y Técnica, por Resolución N° 1337/23 del 03 de octubre de 2023 el CPE dispuso instruir sumario administrativo a la señora Yocca, en su carácter de secretaria de la EPET N° 16, entre otras agentes, por presunta transgresión a lo previsto en los incisos a) y d) del artículo 5° del Estatuto Docente - Ley 14.473 y a lo normado en el inciso b) punto 7 del artículo 25° de la Ley 2945. Además, se dispuso su separación preventiva de todos los cargos que ostente en el sistema educativo provincial y se procedió a su reubicación hasta la finalización del sumario administrativo. Ello fue notificado a la requirente el 06 de octubre de 2023;

Que el 14 de noviembre de 2023 la señora Yocca, por medio de su representante legal, interpuso reclamo

administrativo con apelación en subsidio ante el CPE contra la Resolución N° 1337/23 del mencionado organismo, lo que originó el caso bajo análisis;

Que en su presentación solicitó que se declare su inexistencia por presentar vicios muy graves, ser ilegítima, afectar la garantía del debido proceso y el derecho de defensa, presentar objeto prohibido, por falta de motivación y falta de dictamen legal previo;

Que asimismo la requirente solicitó en subsidio, en caso de considerar que los vicios que afectan al acto son graves, la declaración de nulidad. Además, requirió la declaración de inconstitucionalidad en sede administrativa del artículo 5° incisos a) y d) del Estatuto del Docente - Ley 14473, por entender que los mismos no determinan adecuadamente el tipo de conducta que prohíben, y del inciso b) punto 7 del artículo 25° de la Ley 2945, por no tipificar debidamente la falta;

Que seguidamente solicitó la suspensión de las actuaciones hasta tanto se resuelva la impugnación, requirió la no afectación de los haberes por tratarse el sumario de una investigación y denunció graves incumplimientos por parte de directivos del establecimiento, solicitando se labren las actuaciones sumariales correspondientes;

Que previo Dictamen DICTA-2023-1041-E-NEU-LYT#CED de la Coordinación de Legal y Técnica, mediante Resolución N° 117/24 del 07 de febrero de 2024 el CPE rechazó en todos sus términos la impugnación interpuesta por la señora Yocca, siendo notificada de dicho acto administrativo en fecha 23 de febrero de 2024;

Que el 29 de febrero de 2024 la requirente solicitó que se eleven las actuaciones a la autoridad competente para resolver el recurso de apelación y/o jerárquico en subsidio;

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, en tal sentido se procederá a analizar si las Resoluciones N° 1337/23 y N° 117/24 del CPE resultan ajustadas a derecho;

Que el marco legal aplicable es la Ley 1284 de Procedimiento Administrativo; la Ley 1949 de adhesión al Estatuto Docente aprobado por la Ley Nacional 14.473; la Ley 2945 Orgánica de Educación; la Resolución N° 712/81 del CPE que aprobó el Reglamento de Sumarios Docente; el Decreto N° 2772/92 que aprobó el Reglamento de Sumarios Administrativos para el Personal de la Administración Pública (en adelante RSA), de aplicación subsidiaria, y demás normativa aplicable al caso;

Que el Poder Ejecutivo, en tanto órgano constitucional del Estado, está llamado a observar, cumplir y hacer cumplir los estándares constitucionales y convencionales, máxime cuando en los casos están comprometidas garantías elementales de los ciudadanos, las cuales encuentran su razón histórica precisamente en los desbordes del ius puniendi estatal;

Que en orden a ello, el apego irrestricto al procedimiento reglado, así como la observancia de las garantías constitucionales, constituye el deber del instructor sumariante a efectos de investigar la presunta falta. Lo dicho, en función de que el derecho disciplinario administrativo tiene como objeto una función de autotutela administrativa al sancionar aquellas conductas del agente público que lesionan el correcto funcionamiento de la Administración Pública a través de la inobservancia de los deberes a su cargo (REPETTO, Alfredo. Procedimiento Administrativo Disciplinario; 3ª edición ampliada y actualizada; Editorial Cathedra Jurídica, ISBN 978-987-3886-68-3, página 15);

Que en igual sentido, doctrinariamente se ha dicho que: *“El Estado a través de los órganos superiores controla la regularidad de los actos estatales y la conducta de sus agentes a través de procedimientos de investigación con el objeto de juzgar la responsabilidad de carácter administrativo de los agentes públicos. Este es el procedimiento sumarial cuya competencia corresponde a los órganos jerárquicamente superiores...”* (BALBÍN, Carlos F. Tratado de Derecho Administrativo, Ed. Thomson Reuters – La Ley, T

°2, 2ª Edición, Bs.As, páginas 360-361);

Que en el estado actual de evolución de las ciencias jurídicas y en el marco de un Estado Social y Democrático de Derecho, es condición necesaria para juzgar la regularidad de un procedimiento sumarial, que todas las etapas regladas estén debidamente cumplidas y que se hayan respetado las garantías constitucionales y convencionales durante su tramitación; lo contrario configurarían un desvío de poder;

Que adentrándose en el análisis de la impugnación opuesta se advierte que la requirente articuló su pretensión revocatoria con sustento en los siguientes agravios: a) inconstitucionalidad del artículo 5° incisos a) y d) del Estatuto Docente - Ley 14.473 y del artículo 25° inciso b) punto 7 de la Ley 2945, porno determinar adecuadamente el tipo de conducta que prohíben; b) violación del derecho de defensa y c) vicios en los elementos esenciales del acto administrativo;

Que en base a ello solicitó la suspensión de las actuaciones y la no afectación de los haberes, asimismo formuló denuncia por graves incumplimientos por parte de directivos del establecimiento;

Que en lo relativo a la solicitud de declaración de inconstitucionalidad en sede administrativa del Estatuto del Docente - Ley 14.473 y de la Ley 2945, en tanto no determinan adecuadamente el tipo de conducta que prohíben, debe aclararse que ello no puede ser resuelto en esta instancia, por cuanto el control de constitucionalidad, en nuestro sistema, es el mecanismo por el cual se busca garantizar la supremacía constitucional que, según lo dicho por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, es resorte primario y principal del Poder Judicial;

Que por ello, se colige que el Poder Ejecutivo no puede realizar control de constitucionalidad sobre las leyes, por cuanto ello corresponde al Poder Judicial. En consecuencia, en virtud del principio de división de funciones que se desprende del principio republicano de gobierno consagrado constitucionalmente, no compete al Poder Ejecutivo expedirse sobre la constitucionalidad de las leyes emanadas del órgano legislativo;

Que el artículo 241° de la Carta Magna Local establece: *“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 por otro lado, la requirente argumenta la violación de su derecho de defensa en virtud de que no se detallaron las fojas del expediente administrativo en que obran los documentos en que se fundarían los antecedentes, no se individualizaron las actas en las que se fundamentó la imputación, ni se dispuso la reserva de las actuaciones. Consideró que se realizaron afirmaciones dogmáticas que sólo constituyeron un fundamento aparente;

Que frente a ello debe advertirse que de la lectura de la resolución en crisis se extrae que allí se encuentran debidamente individualizadas las actas en las que se fundaron los incumplimientos endilgados; además se detalló el documento electrónico mediante el cual la Dirección Provincial de Educación Técnica, Formación Profesional y CERET del CPE digitalizó la documentación respaldatoria relacionada al accionar de la señora Yocca, lo que además forma parte del expediente electrónico consignado en el Visto de la presente norma, por lo que no se avizora una transgresión al derecho de defensa;

Que además, respecto a la etapa procedimental en la que se encuentran las actuaciones y la finalidad del sumario administrativo, cabe señalar que el RSA -de aplicación supletoria para docentes- en su artículo 30° establece: *“El objeto del sumario es precisar todas las circunstancias y reunir los elementos de prueba tendientes a acreditar la comisión de irregularidades, a individualizar a los responsables, establecer su encuadre legal y proponer las sanciones”*;

Que así, la finalidad del proceso sumarial es dilucidar y precisar si existió infracción del trabajador en su

obrar e imponer, en caso que corresponda, una sanción disciplinaria. Por ello es la instancia más importante para ejercer el derecho de defensa por parte del trabajador y para que la Administración Pública investigue y asegure su correcto funcionamiento;

Que la doctrina tiene dicho: *“La forma en que se encauza el ejercicio de ese poder disciplinario del Estado — que, como veremos más adelante, en nuestra opinión, y en línea con la doctrina mayoritaria y la jurisprudencia de la CSJN, es una potestad inherente— tendiente a determinar si ha existido, o no, responsabilidad disciplinaria, es a través del sumario administrativo, de manera que este se presenta, entonces, como un procedimiento por el que se busca asegurar, con inmediatez, el adecuado funcionamiento de la Administración pública cuando quienes tienen a su cargo su correcta función hubieren incurrido en conductas violatorias los deberes o prohibiciones que le son exigibles”* (COMADIRA, Fernando Gabriel. “Las medidas precautorias en el derecho disciplinario”, Revista de Derecho Administrativo, marzo - abril 2022, Consulta 140 pp.59);

Que en igual sentido se expuso: *“La necesidad de que exista un procedimiento responde a la satisfacción de un derecho que asiste al sancionado a conocer las faltas que se le reprochan, a alegar sobre ellas y a producir su prueba. Éstos son requerimientos del debido proceso adjetivo, garantizado por la CN. Pero también, desde otro ángulo, este procedimiento es imprescindible para el responsable de valorar dicha conducta y decidir la suerte del sumariado. De ahí que posibilita que los gobernados tomen conocimiento del actuar de sus funcionarios -tanto de los sancionados como de los sancionadores-“* (IVANEGA, Mirian 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 en cuanto a la separación preventiva del cargo, es importante destacar que la medida no tiene carácter sancionatorio y no implica prejuzgamiento. Así, doctrinariamente se ha dicho que durante los sumarios administrativos, por lo general al iniciarse pero siempre antes de la resolución que en definitiva se tome, suelen disponerse ciertas medidas tendientes a evitar mayores perjuicios al interés público que debe tutelar el órgano de aplicación. La diferenciación conceptual con las sanciones stricto sensu también es importante, pues dichas órdenes por sí mismas carecen de carácter sancionador y con estas herramientas lo que se procura no es reprimir, sino evitar que se perjudique la investigación, en definitiva, el aseguramiento de la legalidad en beneficio de la sociedad (GUZMAN, Alfredo S. “Las sanciones administrativas”. Buenos Aires. Ad-Hoc-2022, página 34);

Que en idéntico sentido, se ha señalado: *“Con las medidas preventivas adoptadas por la Administración Pública durante el procedimiento sumarial (v.gr.: suspensión preventiva o traslado preventivo) se pretende alejar temporalmente al funcionario público que presuntamente habría incurrido en la falta disciplinaria, no solo para evitar que su permanencia frustre el correcto desarrollo de la pesquisa y, así, la eficacia de la resolución final sino, también, evitar que se perjudique —o siga perjudicando— el interés público del servicio que presta el agente o la integridad de la función pública”* (COMADIRA, Fernando Gabriel; “Las medidas precautorias en el derecho disciplinario”, Revista de Derecho Administrativo, marzo - abril 2022, Consulta 140, página 62);

Que el procedimiento se sustanció, hasta la instancia en la que se encuentra, de modo regular: se notificó el acto administrativo de apertura del sumario y separación preventiva del cargo. Así, de modo liminar, la requirente tuvo participación real y efectiva en el procedimiento sumarial, sin perjuicio que se encuentra en estado inicial, por lo que no se vislumbra afectación alguna del derecho de defensa;

Que en otro orden de ideas, corresponde referirse ahora a los vicios en los elementos del acto administrativo expresados por la señora Yocca: objeto, déficit de motivación y ausencia de dictamen legal. Al respecto, debe precisarse que del examen de la resolución impugnada se extrae que su objeto resulta acorde a la normativa aplicable, dado que se individualizaron las conductas reprochadas, con adecuado sustento legal y que la apertura del sumario, como fuera expresado, constituye tan sólo una etapa inaugural del procedimiento sumarial;

Que asimismo, el acto administrativo en crisis se encuentra debidamente motivado dado que se individualizaron los hechos y antecedentes que le sirvieron de causa y el derecho aplicable. Finalmente, en las actuaciones se encuentra debidamente incorporado el dictamen legal del área de asesoramiento jurídico permanente del CPE;

Que así, se cumple con el requisito de la motivación si obran agregados al expediente los informes y antecedentes que sustentan la decisión. En tal sentido, cabe señalar lo sostenido por la Asesoría General de Gobierno de la Provincia del Neuquén, con cita a la Procuración del Tesoro de la Nación, la cual ha expresado que: “... *debe considerarse que existe motivación suficiente -pese al defecto técnico que ello importa- si obran informes y antecedentes con fuerza de convicción, dado que a las actuaciones administrativas se las debe considerar en su totalidad y no aisladamente, porque son parte integrante de un procedimiento y, como etapas de él, son interdependientes y conexas entre sí (...)* y que el acto administrativo puede integrarse con los informes y dictámenes que lo preceden...” (PTN, Dictamen N° 018/2008, Tomo: 264, Página: 83);

Que por otro lado, la requirente solicitó la suspensión de las actuaciones hasta tanto se resuelva su impugnación. Así, corresponde destacar 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 tal sentido, corresponde destacar que el artículo 58° de la Ley 1284 regula la suspensión de la ejecución en sede administrativa, estableciendo como principio general que la interposición de recursos y reclamaciones administrativas no suspende la ejecución del acto impugnado, pero 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 los siguientes tres casos: cuando con la ejecución se cause 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, cuando se alegare fundadamente un vicio en el acto impugnado o por razones de interés público. Solo en esos casos la Administración Pública Provincial puede suspender la ejecución y la cuestión ventilada en las actuaciones no cuadra en ninguno de ellos;

Que al respecto deben tenerse presentes los principios de legalidad y de ejecutividad del acto, que radica en la defensa del interés público que compete a la administración del Estado. Por ello se afirma que: “...*la administración deberá evitar la paralización de sus decisiones, en virtud la primacía del interés colectivo frente a los intereses particulares*” (BARRESE, María Julia. “Consideraciones sobre el procedimiento administrativo en la Provincia del Neuquén”, 1° ed.- Salta: Universidad Católica de Salta. Eucasa, 2014, página 136);

Que en dicho sentido y en consideración a que en la cuestión planteada no se presenta ni se constituye ninguno de los supuestos o requisitos dispuestos por la norma para que proceda la suspensión peticionada y no encontrando razones valederas para suspender la ejecución del acto administrativo en crisis, la misma no resulta procedente;

Que en cuanto a la solicitud de no afectación de los haberes se destaca que no se advierte afectación al derecho al trabajo de la requirente ni a su dignidad, existiendo una suspensión transitoria de la prestación del servicio a cargo de la requirente sin afectación salarial, debiendo recordarse que esta suspensión encuentra su fundamento legal en lo normado en el artículo 45° del Decreto N° 2772/92, y su argumento fáctico se basa en la necesidad de llevar adelante la investigación que permita la correcta dilucidación de

los hechos imputados, considerando principalmente que las faltas se vinculan directamente con la ejecución de las tareas en el área de secretaría;

Que por su parte, respecto a la denuncia por supuesta responsabilidad del equipo directivo del establecimiento educativo indicado, de encontrarse dichas pretensiones relacionadas con el presente, se deberá presentar en la etapa procesal oportuna la prueba que considere pertinente para ejercer su defensa;

Que la instrucción del sumario administrativo y la separación preventiva del cargo resultaron medidas razonables para desarrollar la investigación de las conductas denunciadas;

Que en virtud de las consideraciones de hecho y de derecho expuestas, corresponde rechazar en todos sus términos el reclamo administrativo interpuesto por la señora María Fernanda Yocca;

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 el Dictamen DICFC-2024-67-E-NEU-AGG;

Por ello;

LA VICEGOBERNADORA DE LA PROVINCIA DEL NEUQUÉN

EN EJERCICIO DEL PODER EJECUTIVO

D E C R E T A:

Artículo 1º: RECHÁZASE en todos sus términos el reclamo administrativo interpuesto por la señora **MARÍA FERNANDA YOCCA** contra las Resoluciones N° 1337/23 y N° 117/24 del Consejo Provincial de Educación, 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 Educación.

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