



**Provincia del Neuquén**  
2024

**Número:**

**Referencia:** EX-2023-01475998- -NEU-DYAL#SGSP - RECURSO - ANDREA ALEJANDRA GUARDIA AGUILERA

---

**VISTO:**

El expediente electrónico EX-2023-01475998- -NEU-DYAL#SGSP mediante el cual la señora **ANDREA ALEJANDRA GUARDIA AGUILERA** interpuso recurso administrativo y los expedientes electrónicos asociados EX-2021-00381557- -NEU-DESP#SAPPE y EX-2024-00251207- -NEU-SGSP; y

**CONSIDERANDO:**

Que el 04 de julio de 2023 la señora Andrea Alejandra Guardia Aguilera, con patrocinio letrado, interpuso recurso administrativo ante el Poder Ejecutivo de la Provincia del Neuquén contra la Resolución N° 758/23 del Consejo Provincial de Educación (en adelante CPE) que rechazó su impugnación administrativa contra la Resolución N° 260/23 del CPE que le aplicó una sanción de retrogradación de jerarquía y sugirió la realización de capacitaciones, solicitando se dicte una nueva resolución que declare la inexistencia de responsabilidad administrativa disciplinaria;

Que surge de los antecedentes que mediante nota datada el 11 de febrero de 2021 la profesora de educación física de la Escuela Primaria N° 204 de la localidad de Centenario denunció ante la ex Dirección de Nivel Primario del CPE acoso laboral, maltrato y abuso de autoridad por parte de la directora del mencionado establecimiento educativo. Luego, el 23 de febrero de 2021, la denunciada efectuó su descargo;

Que a través de nota datada el 16 de marzo de 2021 un grupo de docentes de la Escuela Primaria N° 204 informaron a la Vocalía Gremial la presunta situación laboral que se encontrarían atravesando desde inicios de 2020, manifestando que estarían trabajando en un ambiente institucional tenso desde que la directora comenzó su gestión cuestionando y criticando la organización escolar;

Que por Nota N°445/21 BIS del 29 de marzo de 2021 la ex Jefatura de Supervisores Nivel Primario reenvió las actuaciones realizadas por la denuncia de maltrato laboral presentada por la profesora de educación física contra la Directora de la Escuela Primaria N° 204 y solicitó su apartamiento del cargo y el inicio del sumario correspondiente a efectos de deslindar responsabilidades. Posteriormente, se agregaron a actas realizadas en el marco de las actuaciones;

Que por Resolución N° 267/21 del 30 de abril de 2021 el CPE ordenó instruir sumario administrativo a la señora Guardia Aguilera por presunta transgresión a lo normado en los incisos a) y d) del artículo 5° del Estatuto del Docente, Ley 14.473 y dispuso su separación preventiva de todos los cargos que ostentase dentro del sistema educativo hasta la finalización del sumario administrativo. Ello fue notificado el 06 de

mayo de 2021;

Que por Disposición N° 008/22 del 22 de febrero de 2022 la entonces Dirección Provincial de Sumarios designó al instructor sumariante, quien posteriormente aceptó el cargo y constituyó despacho;

Que luego se sustanció la producción de la prueba y se agregó al expediente la documentación correspondiente, entre la cual obra: acta de ratificación de denuncia, acta de declaración indagatoria de la señora Guardia Aguilera, actas testimoniales y de inspección ocular, entre otras;

Que por Disposición N° 086/22 del 06 de septiembre de 2022 la entonces Dirección Provincial de Sumarios designó nueva instructora sumariante, quien posteriormente aceptó el cargo y constituyó despacho;

Que el 20 de octubre de 2022 la Instrucción Sumariante resolvió concluir la etapa probatoria y elaborar el Capítulo de Cargos. Luego, mediante Capítulo de Cargos del 24 de octubre de 2022 resolvió tener por acreditada la transgresión a lo previsto en el artículo 5° inciso a) de la Ley 14.473, Estatuto Docente, por parte de la señora Guardia Aguilera y en consecuencia formularle los cargos correspondientes. Ello fue debidamente notificado en igual fecha;

Que el 31 de octubre de 2022 la requirente presentó alegato y ofreció prueba. Luego, el 04 de noviembre de 2022 la Instrucción Sumariante emitió Informe Final mediante el cual se tuvo por presentado el alegato, se desestimó la prueba y se ratificó en todas sus demás partes el Capítulo de Cargos formulado. Ello fue notificado en idéntica fecha;

Que el 18 de noviembre de 2022 la Dirección Provincial de Educación Primaria del CPE compartió los fundamentos del Capítulo de Cargos y sugirió para la señora Guardia Aguilera la aplicación de la sanción de suspensión de noventa (90) días;

Que en igual fecha por Dictamen N° 31/22 la Junta de Disciplina Docente no acordó con las opiniones de la Instrucción Sumariante ni de la Dirección Provincial de Educación Primaria, sugiriendo aplicar la sanción de retrogradación y la realización de una capacitación mediante la cual incorpore conocimientos sobre normativas, experiencias y estrategias para abordar las violencias laborales;

Que mediante Dictamen DICTA-2022-691-E-NEU-LYT#CED del 23 de noviembre de 2022 la Coordinación de Legal y Técnica del CPE sugirió aplicar a la señora Guardia Aguilera la sanción de noventa (90) días de suspensión;

Que por Resolución N° 260/23 del 20 de marzo de 2023 el CPE clausuró el sumario administrativo y aplicó a la señora Guardia Aguilera sanción de retrogradación de jerarquía y sugirió la realización de las capacitaciones mencionadas por la Junta de Disciplina Docente. Ello fue notificado el 21 de marzo de 2023;

Que consecuentemente, la señora Guardia Aguilera interpuso ante el CPE un recurso administrativo datado el 24 de marzo de 2023 contra la Resolución N° 260/23;

Que el 19 de mayo de 2023 se agregó a las actuaciones recurso administrativo interpuesto por la requirente contra la Resolución N° 260/23 del CPE, con similares argumentos al que será analizado en esta instancia;

Que previo Dictamen DICTA-2023-381-E-NEU-LYT#CED de la Coordinación de Legal y Técnica, por Resolución N° 758/23 del 15 de junio de 2023 el CPE rechazó los recursos administrativos interpuestos, siendo ello notificado el 27 de junio de 2023;

Que el 04 de julio de 2023 la señora Guardia Aguilera, mediante patrocinio letrado, interpuso ante el Poder Ejecutivo Provincial recurso administrativo contra la Resolución N° 758/23 del CPE que rechazó su impugnación contra la Resolución N° 260/23 del CPE, lo que originó el caso bajo análisis;

Que en su presentación la requirente solicitó que se dicte una nueva resolución que declare la inexistencia

de responsabilidad administrativa disciplinaria. Alegó que ambas resoluciones padecían los vicios tipificados en los artículos 66° incisos a), b) y c) y 67° incisos a), b), m), o) y s), que carecían de motivación y estaban en discordancia con la cuestión de hecho acreditada en el expediente, violando los artículos 52° y 41° de la Ley 1284;

Que asimismo, indicó que la Resolución N° 260/23 del CPE clausuró el sumario administrativo dispuesto por Resolución N° 267/21 del CPE y que el mismo se originó en la denuncia por maltrato, acoso laboral y abuso de autoridad efectuada por la profesora de educación física de la Escuela Primaria N° 204 de Centenario, en la cual se desempeñó como directora, y que el mencionado sumario se realizó por presunta transgresión a lo normado en los incisos a) y d) artículo 5° del Estatuto del Docente, Ley 14.473. Además manifestó que con la prueba producida se demostró que no ha transgredido ninguno de los incisos mencionados y que ha desempeñado digna, eficaz y lealmente las funciones inherentes al cargo;

Que por otro lado, indicó que el dictamen de la Junta de Disciplina contradice criterios expuestos por los órganos internos del CPE y que agregó una supuesta transgresión que no fue objeto de investigación. Además expresó que en el Capítulo de Cargos e Informe Final la Instrucción Sumariante dejó sin efecto la imputación por presunta transgresión al inciso d) del artículo 5° del Estatuto del Docente, pero formuló cargos respecto al inciso a) del mismo cuerpo normativo, de manera infundada y arbitraria. Ello ya que considera que aplicando la lógica y el sentido común y habiendo quedado demostrado que los hechos que fueron imputados respecto al inciso d) no pudieron ser acreditados, no es posible efectuar una imputación en relación al inciso a);

Que sin embargo, indicó que se formularon cargos por el referido inciso a) porque algunos docentes de la institución educativa advirtieron algunos modos en su forma de decir las cosas que les causaron malestar, generando un clima tenso e incómodo. Mencionó así que la falta de fundamentación para la formulación del cargo no sólo constituye una arbitrariedad sino que viola el principio de defensa en juicio y del debido proceso, sin dejar de tener presente que se la condenó a una postergación para el ascenso en su carrera docente afectando la órbita de los derechos patrimoniales;

Que asimismo, manifestó que la Resolución N° 758/23 del CPE al rechazar de manera infundada el recurso administrativo interpuesto contra la Resolución N° 260/21 del CPE adolece de los mismos vicios graves y muy graves mencionados precedentemente. Sobre el análisis de la prueba producida en el sumario remitió a las manifestaciones vertidas en el alegato, reiteró la solicitud de no imputación de cargo alguno y por consiguiente la revocación de la excesiva y desmesurada sanción disciplinaria de retrogradación de jerarquía dispuesta, procediéndose a su sobreseimiento definitivo respecto de los hechos que se le imputaron. Hizo reserva de interponer recurso extraordinario federal;

Que más adelante, el 15 de febrero de 2024 la señora Guardia Aguilera efectuó una nueva presentación ante el Poder Ejecutivo Provincial mediante la cual indica: “... *tenga a bien interceder en mi favor rectificando la Resolución N° 0260/23 CPE. La solicitada responde a que siendo Directora Titular de la Escuela Primaria N° 204, fui víctima de acoso laboral mediante denuncias falsas, las que pudieron ser acreditadas como tales en el respectivo sumario administrativo s/ Expediente 2021-00381557-NEU-DESP#SAPPE, que fuera instruido a mi persona.*”;

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° 260/23 y N° 758/23 del CPE resultan ajustadas a derecho;

Que el marco legal aplicable es la Constitución Nacional, la Constitución Provincial, la Ley 1284 de Procedimiento Administrativo, Ley 14.473 que aprueba el Estatuto del Personal Docente, el Reglamento de Sumarios Docentes aprobado por Resolución N° 712/81 del CPE, el Decreto N° 2772/92 que aprobó el Reglamento de Sumarios Administrativos para el personal de la Administración Pública, de aplicación subsidiaria, y demás normativa aplicable al caso;

Que al fundar su impugnación la recurrente alegó vicios en las Resoluciones N° 260/23 y 758/23 del CPE, tipificados en los artículos 66° incisos a), b) y c) y 67° incisos a), b), m), o) y s), entre los que resalta carecer de motivación y estar en discordancia con la cuestión de hecho acreditada en el expediente, violando los artículos 52° y 41° de la Ley 1284;

Que ante ello, respecto al planteo de falta de motivación corresponde mencionar que la motivación del acto es la expresión de la voluntad de la Administración Pública que se exterioriza en el acto administrativo a través de la causa y la finalidad;

Que en esta línea se ha dicho que: *“... la motivación del acto administrativo adquiere especial relevancia en el caso de los actos dictados en ejercicio de facultades preponderantemente discrecionales, pues en éstos la Administración debe explicar, más que en cualquier otros, por qué (causa) y para qué (fin) lo emite, explicitando, además su razonabilidad, esto es, la adecuada proporcionalidad que debe mediar entre el qué del acto (objeto) y su fin (para qué) ...”* (COMADIRA, Julio. “Ley Nacional de Procedimientos Administrativos”, Comentada, Tomo I, La Ley, 2003, página 202);

Que de esta manera, la motivación de los actos objeto de impugnación resulta debida, ya que se observa en sus considerandos el detalle de los hechos y antecedentes que le sirvieron de causa, así como el derecho aplicable;

Que además la recurrente se agravia por entender que no se ha podido probar ninguno de los hechos por los cuales fue investigada, considerando absurda a la norma cuestionada. Frente a ello, se observa que la requirente no contempló todo el proceso sumarial llevado a cabo, en el que tuvo amplia y reiterada participación;

Que así, la Resolución N° 267/21 del CPE que da inicio al sumario administrativo indica que no sólo se da origen al mismo por la denuncia efectuada por la profesora de educación física, sino que también contempla una nota de un grupo de docentes presentada ante Vocalía Gremial informando la situación que estaban atravesando;

Que por ello, si bien no se acreditaron malos tratos, razón por la que se dejó sin efecto la imputación a la trasgresión del inciso d) del artículo 5° de la Ley 14.473, quedó comprobado un desempeño poco eficaz al no generar espacios de diálogo y no atender las manifestaciones de un grupo de docentes que sentían incomodidad o malestar en su forma de comunicar las cosas, ya que puesto esto en su conocimiento no ha encontrado las herramientas para la armónica convivencia que debe primar en una institución educativa y cuya función corresponde al director del establecimiento, siendo un aspecto a mejorar conforme la evaluación institucional del año 2020, por lo que dichas conductas u omisiones quedaron contempladas en lo establecido en el inciso a) del artículo 5° de la Ley 14.473;

Que asimismo, de los considerandos de la Resolución N° 260/23 del CPE surge que: *“... las funciones de la señora Guardia Aguilera como Directora, están previstas en la Resolución N° 1062/2011, Capítulo II, a) Organizar, orientar, asesorar, coordinar, supervisar y evaluar la tarea institucional en todas sus dimensiones, velando por su superación y la armónica convivencia entre el personal y los educandos...”*. Que la Instrucción afirma que no todas las tareas y funciones que corresponden al cargo Directivo fueron desempeñadas por la agente de manera deficiente, sino muy por el contrario, con la prueba agregada se observa que atendió las cuestiones institucionales, de mantenimiento y edilicias, que hubo docentes que se sintieron acompañados y contenidos por ella como otros que encontraron asesoramiento y colaboración en todos los aspectos y también en el cumplimiento de sus funciones con relación a la comunidad“;

Que continúa: *“... por ello, como corolario del análisis de la prueba producida en autos, la Instrucción puntualiza que el desempeño poco eficaz, se vio en que no generó espacios de diálogo, no atendió aquellas manifestaciones de un grupo de docentes que no se sentían cómodas o que les causaba malestar su forma de comunicar las cosas, quizás por no haberlo advertido o porque no cuenta con las herramientas para ello, todo eso en miras a la armónica convivencia que debe primar en la institución educativa entre todos los que forman parte de la misma”*;

Que así, cuando la señora Guardia Aguilera expresa que habiendo quedado demostrado que los hechos que fueron imputados respecto al inciso d) del artículo 5° de la Ley 14.473 no pudieron ser acreditados, y con ello se desmorona cualquier pretensión imputación en relación al inciso a) de dicha norma, no contempla la totalidad de lo planteado y analizado en el procedimiento sumarial;

Que por otro lado, en lo que respecta a las contradicciones aludidas por la presentante en el dictamen de la Junta de Disciplina, corresponde destacar que ello fue advertido por la Coordinación Legal y Técnica del CPE, no acordando con la misma por cuanto la presunta transgresión al inciso c) del artículo 5° de la Ley 14.473 no fue objeto de investigación y respecto al inciso d) de dicho cuerpo legal no se han acreditado las conductas que se subsuman en dicha norma, tal como surge de las conclusiones arribadas en el Capítulo de Cargos. Asimismo, corresponde destacar que el dictamen de la Junta de Disciplina no es vinculante, pesando sobre el órgano decisor el deber de motivar de modo suficiente el acto administrativo;

Que por todo lo expuesto, se observa que en las resoluciones cuestionadas fueron ponderados los elementos fácticos y probatorios necesarios, así como todos los informes agregados, y que las mismas fueron dictadas en el marco del procedimiento sumarial llevado a cabo en legal forma. Por ello, en modo alguno se han violado principios o derechos amparados en la Constitución Nacional, ni en ningún otro régimen normativo;

Que a su vez, debe remarcarse que del recorrido de la tramitación sumarial se desprende que la aquí recurrente tuvo efectiva participación -oportunidad de alegar y probar todos los extremos que consideró a favor de su defensa- en cada una de las etapas procedimentales, por lo que no se avizora una conculcación a la garantía del debido proceso. Así, participó presentando descargo por escrito y pruebas, como asimismo de audiencias testimoniales tal como surge de las actas de dichas declaraciones, por lo que mal puede afirmar que se ha violentado su derecho de defensa;

Que en relación a la supuesta excesiva o desmedida sanción por la que se agravia la señora Guardia Aguilera, cabe señalar que la labor de escoger el tipo de sanción aplicable, como así también lo concerniente a su graduación, pertenece a la exclusiva órbita competencial del CPE;

Que en este sentido el Tribunal Superior de Justicia ha expresado lo siguiente: “... *es doctrina de este Tribunal que la tarea de modular la sanción, pertenece al ámbito de las facultades discrecionales de la Administración y los jueces pueden ejercer control siempre que se acredite arbitrariedad manifiesta o desproporcionalidad de la sanción (irrazonabilidad). En igual sentido se ha expresado la CSJN en forma reiterada, sosteniendo que en principio, los jueces no pueden controlar cualquier sanción disciplinaria impuesta a los agentes estatales y que la magnitud de las mismas está, en principio, reservada al razonable criterio de la autoridad administrativa, salvo ilegitimidad o arbitrariedad manifiesta (Fallos 303:1029; 304:1335; 306:1792; 307:1282, entre otros). Desde este vértice, no siendo conmovida la conclusión que emerge de la sentencia en cuanto a la acreditación de las faltas imputadas, no hay motivos que justifiquen imponer al tópicum un distinto tratamiento del que ha sido dado en la sentencia.*” (TSJ, “Toros Graciela Emilia c/ Consejo Provincial de Educación s/ Acción Procesal Administrativa”, Expediente OPANQ2 3994/2012, Acuerdo N° 27/19 del 14/06/19);

Que así, de la Resolución N° 260/23 del CPE se desprenden los motivos de la decisión arribada de imponer la sanción de retrogradación de jerarquía, en el marco de las conductas acreditadas y de los antecedentes disciplinarios por los cuales se le habían aplicado con anterioridad la de noventa (90) días de suspensión;

Que corresponde destacar que el Decreto N° 8188/59, que reglamenta el Estatuto del Docente, establece en el artículo 54°: “I.- *Se considerarán atenuantes de las faltas de disciplina las circunstancias siguientes: a) La falta de intención dolosa en la comisión del acto imputado b) El correcto comportamiento anterior. En caso contrario ambas circunstancias son agravantes*”;

Que en dicho contexto, encontrándose las faltas endilgadas acreditadas en las actuaciones no se advierte que el accionar administrativo presente arbitrariedad o vicios que lo tornen ilegítimo, no encontrándose razones valederas para declarar la nulidad de los actos administrativos en crisis o modificar la sanción allí

impuesta;

Que en virtud de las consideraciones de hecho y de derecho expuestas, corresponde rechazar en todos sus términos el recurso administrativo interpuesto por la señora Andrea Alejandra Guardia Aguilera;

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-2024-60-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 recurso administrativo interpuesto por la señora **ANDREA ALEJANDRA GUARDIA AGUILERA** contra las Resoluciones N° 260/23 y N°758/23 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 cumplido, archívese.