



**Provincia del Neuquén**  
2024

**Número:**

**Referencia:** EX-2024-00458361- -NEU-LYT#CPE - RECURSO - JORGE ALBERTO CANAL

---

**VISTO:**

El expediente electrónico EX-2024-00458361- -NEU-LYT#CPE mediante el cual el señor **JORGE ALBERTO CANAL** interpuso recurso administrativo y el expediente electrónico asociado EX-2023-02516900- -NEU-DESP#CED; y

**CONSIDERANDO:**

Que el 13 de marzo de 2024 el señor Jorge Alberto Canal interpuso, mediante apoderado, recurso administrativo con apelación en subsidio ante el Consejo Provincial de Educación (en adelante CPE) contra la Resolución N° 184/24, mediante la cual ese organismo ordenó instruirle un sumario administrativo;

Que en su escrito peticionó que se declare la inexistencia del acto administrativo por cuanto sostuvo que el mismo adolece de vicios muy graves que afectaron la garantía del debido procedimiento y el derecho de defensa, que presenta un objeto prohibido, falta de motivación y falta de dictamen legal previo. Asimismo planteó subsidiariamente, para el caso que la autoridad administrativa no constatare la existencia de vicios muy graves, la nulidad por vicios graves;

Que asimismo, planteó la inconstitucionalidad del artículo 5° inciso a) y d) del Estatuto del Docente, Ley 14.473, por no determinar adecuadamente el tipo de conducta que prohíbe; del artículo 25° inciso b) puntos 7, 8 y 9 de la Ley 2945; de los artículos 14° y 19° de la Ley 2302, por ser generales y no tipificar debidamente la falta, y de los reglamentos de investigaciones administrativas establecidos por la Resolución N° 712/81 del CPE y el Decreto N° 2772/92, por vulnerar el debido procedimiento y no permitir el ejercicio de la defensa;

Que solicitó que no se afectaran sus haberes, ni la carrera docente, permitiendo poder postularse a nuevos cargos, así como la suspensión de los efectos ejecutorios del acto administrativo;

Que en cuanto a los hechos objeto de agravios, mencionó que la resolución se basa en situaciones indebidamente planteadas e inexistentes, cuestionó el ejercicio del derecho de defensa por no haber tenido traslado ni copia del acta institucional y de la denuncia policial, negando el contenido de ambos instrumentos por no constarle su autenticidad; así como de las Actas N° 17/23, N° 18/23 y N° 61/23 labradas en la Dirección de la Escuela con motivo del hecho denunciado. En cuanto al Acta N° 61/23 mencionó que se vulneró su derecho de defensa por cuanto no se le indicó que podía negarse a declarar ni contar con un abogado;

Que posteriormente, mencionó que por Disposición N° 125/23 la Dirección Provincial de Educación Técnica, Formación Profesional y CeRET del CPE ordenó una prevención sumarial, la que con posterioridad se amplió mediante Disposición N° 140/23 de la misma Dirección aplicando el apartamiento oportuno del cargo, lo que a criterio del recurrente constituye una nueva afectación al derecho de defensa por cuanto todo el procedimiento se sustanció inaudita parte sin notificación de actuación alguna, ni acceso a copias o vista del expediente;

Que además se agravó de la generalidad de la normativa citada como incumplimientos de su parte, lo que dificulta la tarea de defenderse. Luego, alegó que no se detallan circunstancias de tiempo, modo y lugar de los supuestos hechos, sino que solo se mencionan artículos de normativa sin fundar su aplicación al caso concreto, además de no existir remisión a foja alguna del expediente donde se mencionan las supuestas faltas y documentos acompañados, todo lo cual considera que constituye una mera manifestación dogmática tornando nula la actuación. Finalmente, solicitó se haga lugar al recurso de revocatoria o, en su defecto, se tenga por interpuesto recurso jerárquico en subsidio;

Que surge de los antecedentes sustanciación de la prevención sumarial ordenada por la Dirección Provincial de Educación Técnica, Formación Profesional y CeRET del CPE, a través de la Disposición N° 125/23 del 09 de noviembre de 2023, ampliada por Disposición N° 140/23 del 27 de noviembre de 2023, mediante la cual se aplicó al requirente el apartamiento oportuno del cargo, ad referendum del Cuerpo Colegiado;

Que mediante la Nota N° 142/23 del 30 de noviembre de 2023 se adjuntó informe del análisis de la prevención sumarial con la respectiva documentación, concluyendo con la sugerencia de una investigación más profunda para dilucidar eventuales responsabilidades. Asimismo, consta Nota N° 801/23 del 05 de diciembre de 2023 mediante la cual la Jefatura de Supervisores Nivel Medio y Técnico acordaron con la conclusión indicada y Acta N° 01/24 del 07 de febrero de 2024 mediante la cual la madre de la estudiante involucrada se presentó en la institución manifestando nueva situación;

Que el 08 de febrero de 2024 la Dirección Provincial de Educación Técnica, Formación Profesional y CeRET sugirió instruir sumario administrativo al señor Canal;

Que previo Dictamen DICTA-2024-78-E-NEU-LYT#CED de la Coordinación de Legal y Técnica del CPE, por Resolución N° 184/24 del 29 de febrero de 2024 el CEP ordenó instruir sumario administrativo al señor Canal, preceptor en la Escuela Provincial de Educación Técnica N° 16 de Rincón de los Sauces, por presunta transgresión a lo normado en el artículo 5° incisos a) y d) del Estatuto del Docente, Ley 14.473; artículo 25° inciso b), puntos 2, 7, 8 y 9 de la Ley 2945 y artículos 14° y 19° de la Ley 2302, separándolo preventivamente de todos los cargos y procediendo a su reubicación hasta la resolución del procedimiento. Ello fue notificado el 05 de marzo de 2024;

Que posteriormente, la Dirección Provincial de Sumarios del CPE informó a la Coordinación Legal y Técnica de ese organismo, la existencia de un legajo penal en curso por presunto abuso sexual, incorporándose a las actuaciones la documental respectiva;

Que el 13 de marzo de 2024 el señor Jorge Alberto Canal interpuso, mediante apoderado, ante el CPE un recurso administrativo con apelación en subsidio contra la Resolución N° 184/24;

Que el 14 de marzo de 2024 se incorporó a las actuaciones informe emitido por la Instrucción Sumarial en el cual relató graves hechos denunciados por la progenitora de la niña y señaló la existencia de una causa penal en curso;

Que previo Dictamen DICT-2024-00464054-NEU-JURADM#CPE de la Coordinación de Legal y Técnica del CPE, por Resolución N° 348/24 del 09 de abril de 2024 se rechazó el recurso administrativo del requirente contra la Resolución N° 184/24 del CPE, siendo ello notificado el 15 de abril de 2024;

Que asimismo, previa intervención del referido servicio jurídico permanente, se emitió la Resolución N°

351/24 del 09 de abril de 2024 por la cual el CPE amplió la Resolución N° 184/24. Ello fue notificado el 16 de abril de 2024;

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 la Resolución N° 184/24 del CPE resulta ajustada a derecho;

Que el marco legal aplicable es Constitución Nacional, la Constitución Provincial, 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 Ley 2302 de Protección Integral del Niño y del Adolescente, la Resolución N° 712/81 del CPE que aprobó el Reglamento de Sumario Docente y 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 Provincial, en tanto órgano constitucional del Estado, está llamado a observar, cumplir y hacer cumplir los estándares constitucionales y convencionales, máxime cuando en los casos se encuentran comprometidas garantías elementales de los ciudadanos, las cuales encuentran su razón histórica precisamente en los desbordes del poder sancionador estatal;

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 adentrándose en el análisis de la impugnación interpuesta se advierte que el recurrente articuló su pretensión revocatoria con sustento en los agravios que se expondrán a continuación. En primer lugar, sostuvo la inconstitucionalidad del artículo 5° inciso a) y d) del Estatuto del Docente, Ley 14.473, por no determinar adecuadamente el tipo de conducta que prohíben; del artículo 25° inciso b) puntos 7, 8 y 9 de la Ley 2945; de los artículos 14° y 19° de la Ley 2302, por ser generales y no tipificar debidamente la falta, y de los reglamentos de investigaciones administrativas establecidos por Resolución N° 712/81 del CPE y Decreto N° 2772/92, por vulnerar el debido procedimiento y no permitir el ejercicio de la defensa. En segundo término, alegó la violación del derecho de defensa y, por último, sostuvo vicios en los elementos esenciales del acto administrativo. En base a ello solicitó la suspensión de las actuaciones y la no afectación de los haberes ni de la carrera docente;

Que respecto a la solicitud de declaración de inconstitucionalidad en sede administrativa, 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 el Poder Ejecutivo Provincial 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 en orden a la impugnación referida a los deberes legales incumplidos que se le imputan y su abstracción normativa, tiene dicho la doctrina que: *“Los principios del derecho penal común operan en el (derecho penal disciplinario), pero no siempre tienen las mismas modalidades que en aquél: por ejemplo, el carácter de la tipicidad estricta que requiere el principio de legalidad en el derecho penal común, no se da en igual medida en el disciplinario (entre otras hipótesis, el mal desempeño en el servicio puede cubrir genéricamente una gama muy variada de faltas no específicamente tipificadas en los reglamentos).”* (CREUS Carlos; Derecho Penal Parte General, 5ª edición actualizada y ampliada, ed. Astrea, 2017, Bs. As., página 17);

Que así, al recurrente se le imputan conductas subsumibles en los deberes establecidos en el Estatuto del Docente, en su artículo 5º inciso a): *“Desempeñar digna, eficaz y lealmente las funciones inherentes a su cargo”* e inciso d): *“Observar una conducta acorde con la función educativa y no desempeñar actividad que afecte la dignidad del docente”*. En igual sentido, resulta subsumible en la Ley 2945 en su artículo 25º inciso b), punto 2: *“Respetar y hacer respetar los principios, valores y reglas constitucionales, las disposiciones de la presente Ley, la normativa institucional y la que regula la tarea docente”*; punto 7 *“Ejercer su trabajo de manera idónea y responsable”*; punto 8 *“Proteger y garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes que se encuentren bajo su responsabilidad, en el marco de las normativas vigentes”* y punto 9 *“Respetar la libertad de conciencia, la dignidad, la integridad y la intimidad de los miembros de la comunidad educativa”*, igual suerte corren los derechos previstos en los artículos 14º y 19º de la Ley 2302;

Que asimismo, concretamente el artículo 241º de la Constitución Provincial 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, el impugnante sostuvo que se afectó su derecho de defensa porque no se detallaron las fojas del expediente administrativo en que obran los documentos en que se fundaron los antecedentes, no se dispuso la reserva de las actuaciones, no se le corrió traslado ni tomó vista de las mismas. A su vez, 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 cuestionada 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 elevó la documentación respaldatoria relacionada al accionar del señor Canal, lo que además forma parte del expediente electrónico consignado en el Visto de la norma impugnada, 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- en su artículo 30º 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 existieron irregularidades por parte del trabajador en su obrar e imponer, en caso de corresponder, una sanción disciplinaria. En este sentido, doctrinariamente se ha 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, página 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 SAI: 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;

Que la diferenciación conceptual con las sanciones en sentido estricto 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 así, 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. En efecto, el requirente fue debidamente notificado de los actos trascendentales y a partir de allí se encuentra habilitado a solicitar vista de las actuaciones, solicitar copias y ejercer su derecho de defensa ampliamente, tal como lo viene haciendo hasta este momento. Por lo que no se vislumbra afectación alguna a su derecho de defensa;

Que en otro orden de ideas, respecto a los vicios en los elementos del acto administrativo expresados por el señor Canal - esto es: objeto, déficit de motivación y ausencia de dictamen legal - 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 solo una etapa inaugural del procedimiento sumarial. 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 y se encuentra debidamente incorporado el dictamen legal del área de asesoramiento jurídico permanente del CPE;

Que así, se cumple con el requisito de causa y 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, 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, el requirente solicitó la suspensión de las actuaciones hasta que se resuelva su impugnación. Al respecto 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 (3) 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;

Que solo en esos casos la Administración Pública Provincial puede suspender la ejecución y el presente caso no queda comprendido en ninguno de ellos. 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 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 impugnado, la misma no resulta procedente;

Que en cuanto a la solicitud de no afectación de los haberes y de la carrera docente, se destaca que no se advierte afectación al derecho al trabajo del requirente, por cuanto el artículo 3° de la Resolución N° 184/24 ordenó la reubicación del agente hasta tanto se resuelva el sumario administrativo, no el cese de su débito laboral. Sin perjuicio de ello, cabe señalar que las medidas provisionales encuentran su fundamento legal en lo normado en el artículo 45° del RSA 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 de preceptor;

Que de este modo, la instrucción del sumario administrativo y la separación preventiva del cargo resultaron medidas razonables para desarrollar la investigación de las conductas denunciadas, atento la gravedad que revisten las mismas, así como la protección de la niñez como sujetos de especial y preferente tutela constitucional;

Que en virtud de las consideraciones de hecho y de derecho expuestas, corresponde rechazar en todos sus términos el recurso administrativo interpuesto por el señor Jorge Alberto Canal contra la Resolución N° 184/24 del Consejo Provincial de Educación;

Que por último se declara agotada la vía administrativa, dejando expedito el ejercicio de la acción judicial

para el supuesto que el solicitante se considere con derecho a promoverla;

Que de conformidad se ha expedido la Asesoría General de Gobierno mediante el Dictamen DICFC-2024-90-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 el señor **JORGE ALBERTO CANAL** contra la Resolución N° 184/24 del Consejo Provincial de Educación, en virtud de los fundamentos expuestos en los considerandos.

**Artículo 2º:** Notifíquese al interesado 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.