



**Provincia del Neuquén**  
2024

**Número:**

**Referencia:** EX-2024-00643762- -NEU-SGRAL - RECURSO - CINTIA EVELYN SANDOVAL Y OTRAS

---

**VISTO:**

El expediente electrónico EX-2024-00643762- -NEU-SGRAL mediante el cual las señoras **CINTIA EVELYN SANDOVAL, GISELA GEORGINA PARGADE, AGUSTINA ACTIS, ANAHÍ CÍA, MARCELA BEATRIZ ALDERETE, ANDREA ELIZABETH VERDUGO, MARINA GABRIELA BARRIOS, LUCÍA FLORENCIA QUILODRÁN** y **SILVINA FLORENCIA DESTEFFANIZ** interpusieron recurso administrativo y el expediente electrónico asociado EX-2021-01491055- NEU-DESP#SAPPE; y

**CONSIDERANDO:**

Que el 05 de abril de 2024 las señoras Cintia Evelyn Sandoval, Gisela Georgina Pargade, Agustina Actis, Anahí Cía, Marcela Beatriz Alderete, Andrea Elizabeth Verdugo, Marina Gabriela Barrios, Lucía Florencia Quilodrán y Silvina Florencia Desteffaniz, con patrocinio letrado, interpusieron recurso administrativo ante el Poder Ejecutivo de la Provincia del Neuquén contra los actos preparatorios identificados como Dictamen de la Dirección General Modalidad Especial de fecha 08 de noviembre de 2023, Dictamen N° 048/23 de la Junta de Disciplina Docente y Dictamen DICTA-2023-1082-E-NEU-LYT#CED de la Coordinación de Legal y Técnica; y contra las Resoluciones N° 1737/23, N° 1780/23 y N° 203/24 del Consejo Provincial de Educación (en adelante CPE), en cuanto entienden que tuvieron por acreditada sus responsabilidades en los hechos investigados en el sumario administrativo que concluyó por prescripción;

Que surge de los antecedentes documentación respaldatoria que dio fundamento al pedido de inicio de sumario administrativo a efectos de dilucidar denuncias de presunto maltrato en la Escuela Especial N° 1 de la ciudad de Neuquén;

Que previo Dictamen DICTA-2021-375-E-NEU-LYT#SAPPE de la Coordinación de Legal y Técnica de la ex Subsecretaría de Articulación de Políticas Públicas Educativas, por Resolución N° 967/21 del 05 de noviembre de 2021 el CPE instruyó sumario administrativo a las impugnantes y las separó preventivamente de todos los cargos, procediendo a su reubicación hasta tanto se resuelva el procedimiento disciplinario. Ello fue notificado a las requirentes el 06 de noviembre de 2021, salvo a la señora Cía que fue notificada el 08 de noviembre de 2021;

Que mediante Disposición N° 148/21 del 27 de diciembre de 2021 la Dirección Provincial de Sumarios de la ex Subsecretaría de Articulación de Políticas Públicas Educativas designó instructor sumariante;

Que luego las requirentes impugnaron la Resolución N° 967/21;

Que previo Dictamen DICTA-2022-33-E-NEU-LYT#SAPPE de la Coordinación de Legal y Técnica de la ex Subsecretaría de Articulación de Políticas Públicas Educativas, por Resolución N° 107/22 del 16 de febrero de 2022 el CPE rechazó los recursos administrativos interpuestos por las impugnantes contra la Resolución N° 967/21, siendo ello notificado los días 23 y 24 de febrero de 2022;

Que posteriormente, se sustanció la producción de prueba del procedimiento sumario y las presentantes tomaron vista de las actuaciones;

Que mediante Capítulo de Cargos del 22 de mayo de 2023 la Instrucción Sumariante formuló cargos contra las sumariadas por haberse acreditado la transgresión a los incisos a) y c) del artículo 5° de la Ley 14.473 - Estatuto del Docente; punto 2, 7 y 8 del inciso b) del artículo 25° de la Ley 2945; artículos 5° y 9° de la Ley 26.061 y artículos 3° y 4° de la Ley 2302; lo que fue notificado a las interesadas en idéntica fecha. Seguidamente, las sumariadas presentaron su alegato de defensa;

Que el 23 de junio de 2023 la Instrucción Sumariante emitió Informe Final rechazando las defensas de las sumariadas y confirmando el Capítulo de Cargos formulado;

Que el 29 de junio de 2023 las sumariadas denunciaron la violación del reglamento de sumarios, solicitaron la recusación de la Instrucción y que se declare la nulidad del Informe Final;

Que mediante Disposición N° 078/23 del 06 de julio de 2023 la Dirección Provincial de Sumarios desestimó los planteos de caducidad y nulidad de las actuaciones y la recusación contra la Instrucción Sumariante. Dicho acto fue notificado en fecha 07 de julio de 2023;

Que el 08 de noviembre de 2023 se incorporó a las actuaciones informe emitido por la Dirección General Modalidad Especial, en el cual sugirió aplicar sanción de cinco (5) días de suspensión a las sumariadas;

Que mediante Dictamen N° 048/23 del 15 de noviembre de 2023 la Junta de Disciplina Docente sugirió al Cuerpo Colegiado aplicar sanciones disciplinarias con distinta graduación para las docentes en virtud de los cargos formulados;

Que previo Dictamen DICTA-2023-1082-E-NEU-LYT#CED del 28 de noviembre de 2023 emitido por la Coordinación de Legal y Técnica, por Resolución N° 1737/23 del 29 de noviembre de 2023 el CPE clausuró el sumario administrativo y dictó el sobreseimiento de las encartadas a razón de haber operado los plazos previstos por el artículo 31° segundo párrafo del Decreto N° 2772/92. Ello fue notificado el 06 de diciembre de 2023;

Que por Resolución N° 1780/23 del 06 de diciembre de 2023 el CPE rectificó un considerando de la Resolución N° 1737/23, lo que se notificó el 15 de diciembre de 2023;

Que luego las requirentes impugnaron las Resoluciones N° 1737/23 y N° 1780/23 del CPE;

Que previo Dictamen DICTA-2023-1149-E-NEU-LYT#CED de la Coordinación de Legal y Técnica del CPE, mediante Resolución N° 203/24 del 04 de marzo de 2024 se rechazaron los recursos administrativos interpuestos. Ello se notificó el 20 de marzo de 2024;

Que el 05 de abril de 2024 las impugnantes interpusieron recurso administrativo ante el Poder Ejecutivo de la Provincia del Neuquén contra los actos preparatorios identificados como Dictamen de la Dirección General Modalidad Especial de fecha 08 de noviembre de 2023, Dictamen N° 048/23 de la Junta de Disciplina Docente y Dictamen DICTA-2023-1082-E-NEU-LYT#CED de la Coordinación de Legal y Técnica; y contra las Resoluciones N° 1737/23, N° 1780/23 y N° 203/24 del CPE, lo que originó el caso bajo análisis;

Que en su presentación las requirentes sostuvieron que todos los actos administrativos impugnados se encuentran viciados de nulidad por cuanto cercenan el principio de inocencia y la garantía del debido procedimiento administrativo previstas en los artículos 67°, 70° y concordantes de la Ley 1284;

Que en su relato mencionaron que en agosto de 2021 radicaron una denuncia por violencia de género contra el equipo directivo de la Escuela Especial N° 1, lo que derivó en un amparo judicial que tramitó ante el Juzgado Laboral N° 4 de la ciudad de Neuquén. Expusieron que en la mencionada causa se dispuso una medida cautelar que ordenó al CPE y al establecimiento educativo la abstención de realizar actos de perturbación y violencia psicológica;

Que afirmaron que el CPE lejos de acatar la medida judicial tomó la decisión de sostener en sus cargos a los directivos de dicho establecimiento, aduciendo que la denuncia ocultaba motivos gremiales, mientras que las impugnantes permanecían de licencia. A su vez, refirieron que los directivos aprovecharon su permanencia en el cargo para poner en su contra a toda la comunidad educativa;

Que manifestaron que todo ello derivó en un sumario administrativo iniciado por el CPE contra las impugnantes, con separación preventiva del cargo. En paralelo, mencionaron que el CPE fue condenado por haber permitido actos de perturbación y violencia psicológica por parte del director y vicedirector de la Escuela Especial N° 1;

Que en su escrito sostuvieron que, sin perjuicio de innumerables irregularidades, el CPE concluyó el sumario dictando su sobreseimiento, aunque el acto incluyó expresiones que fueron cuestionadas por su parte. Consecuentemente, invocaron la nulidad parcial de la Resolución N° 1737/23 del CPE y del Dictamen de la Coordinación Legal y Técnica, y la nulidad total del Dictamen de la Dirección General Modalidad Especial del 08 de noviembre de 2023 y del Dictamen N° 048/23 de la Junta de Disciplina Docente;

Que en relación a la Resolución N° 1737/23 del CPE y el Dictamen de la Coordinación Legal y Técnica, sostuvieron que el acto administrativo validó indirectamente el cúmulo de actos preparatorios antes mencionados- que sugirieron tener por acreditada la responsabilidad administrativa de las impugnantes y propiciaron la sanción administrativa, actos estos emitidos cuando la potestad sancionatoria del CPE ya se encontraba prescripta;

Que sin perjuicio de la prescripción, entendieron que el acto administrativo igualmente consideró probadas las circunstancias investigadas y la sanción que hubiera correspondido aplicar. Aun cuando, según mencionaron, todavía no había terminado el procedimiento administrativo, por lo que quedaba pendiente una eventual impugnación administrativa y/o judicial;

Que respecto a la nulidad de la Resolución N° 1780/23 del CPE, del Dictamen de la Dirección General Modalidad Especial del 8 de noviembre de 2023 y del Dictamen N° 048/23 de la Junta de Disciplina Docente, manifestaron que la Resolución N° 1780/23 se dictó omitiendo considerar el dictamen de la referida Junta. Consideraron que la Resolución cuestionada también supuso un quebrantamiento del principio de inocencia y la garantía constitucional de debido procedimiento, por cuanto afirmó que las conductas quedaron acreditadas cuando aún existían recursos pendientes de resolución y, para el caso que fuesen desfavorables, la posibilidad de impugnarlas administrativa y judicialmente, y señalaron como ejemplo el recurso de revocatoria interpuesto el 14 de diciembre de 2023;

Que por su parte, expresaron que la Resolución N° 203/24 del CPE rechazó los recursos administrativos interpuestos el 14 de diciembre de 2023 y que, pese al sobreseimiento por prescripción, se tuvo por acreditada la responsabilidad de las sumariadas y la sanción que les hubiera correspondido en virtud de los actos cumplidos válidamente durante la sustanciación del trámite. Todo lo cual, a criterio de las impugnantes, también violenta el principio de inocencia. Luego, mencionaron que dicha resolución carece de motivación debida en tanto no responde a los argumentos esgrimidos por las impugnantes en el recurso administrativo;

Que base a ello, solicitaron que se declare la nulidad de la Resolución N° 203/24, la nulidad parcial de la Resolución N° 1737/23 y la nulidad total de la Resolución N° 1780/23, en tanto entendieron que la primera resultaba arbitraria y todas quebrantaban el principio constitucional de inocencia y la garantía del debido proceso. Asimismo, solicitaron que se disponga el dictado de una nueva resolución de sobreseimiento eliminando toda expresión que se refiera a que “se tiene por acreditada la conducta irregular” o aquellas en las que se “propone aplicar sanciones” contenidas en los considerandos noveno, décimo y décimo primero y en el artículo 1° de la Resolución N° 1737/23. Finalmente, peticionaron que se declare la nulidad de los Dictámenes de la Dirección General Modalidad Especial del 08 de noviembre de 2023 y del Dictamen N° 048/23 de la Junta de Disciplina Docente y la nulidad del Dictamen de la Coordinación de Legal y Técnica en aquellos párrafos que refieren a que se tuvieron por acreditadas las conductas irregulares;

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 aquella resulta ajustada a derecho;

Que el marco legal aplicable es la Ley 1284 de Procedimiento Administrativo, Ley Nacional 14.473 - Estatuto Docente, 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 se encuentran comprometidas garantías elementales de los ciudadanos, las cuales encuentran su razón histórica precisamente en los desbordes del ius puniendi estatal;

Que 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 (potestad sancionatoria de la Administración Pública) 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, explica Carlos F. Balbín 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 las requirentes plantean que el Dictamen de la Dirección General Modalidad Especial de fecha 8 de noviembre de 2023, el Dictamen N° 048/23 de la Junta de Disciplina Docente y el Dictamen DICTA-2023-1082-E-NEU-LYT#CED de la Coordinación de Legal y Técnica, así como las Resoluciones N° 1737/23, N° 1780/23, y N° 203/24 del CPE adolecen de vicio grave, por cuanto quebrantan el principio de inocencia, lo que amerita su descalificación legal y revocación por ilegitimidad;

Que además las impugnantes afirman que los dictámenes se exteriorizaron una vez prescripta la potestad disciplinaria del CPE o que los actos administrativos consignaron la responsabilidad de las impugnantes por los hechos investigados, con la consecuente sanción disciplinaria que hubiera correspondido aplicar;

Que cabe señalar que el RSA prevé en su artículo 31°: *“El personal no podrá ser sumariado después de haber transcurrido dos años de cometida la falta que se le imputa (...) 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 de acuerdo a los antecedentes administrativos la instrucción del sumario se ordenó por Resolución N° 967/21 del CPE notificada a la mayoría de las impugnantes el 06 de noviembre de 2021, en tanto que respecto de la señora Cía la notificación operó el 08 de noviembre de 2021. De este modo, la potestad sancionatoria del CPE prescribió, respectivamente, el 06 y 08 de noviembre de 2023;

Que los actos impugnados por las presentantes se exteriorizaron el 08 de noviembre de 2023 (Dictamen de la Dirección General Modalidad Especial del CPE), el 15 de noviembre de 2023 (Dictamen N° 048/23 de la Junta de Disciplina Docente del CPE) y el 28 de noviembre de 2023 (Dictamen DICTA-2023-1082-E-NEU-LYT#CED de la Coordinación de Legal y Técnica del CPE). Finalmente, el acto administrativo que dispuso el sobreseimiento (Resolución N° 1737/23) se notificó el 06 de diciembre de 2023 y su rectificatorio se notificó el 15 de diciembre de 2023 (Resolución N° 1780/23). Por su parte, la denegatoria administrativa a las impugnaciones (Resolución N° 203/24) se notificó el 20 de marzo de 2024;

Que el mencionado artículo 31° del RSA indica que los agentes no podrán ser sancionados una vez transcurridos dos (2) años, computados desde la iniciación del sumario administrativo;

Que la potestad disciplinaria la titulariza el Cuerpo Colegiado del CPE como órgano rector de la entidad descentralizada empleadora, de acuerdo a los artículos 1°, 2° y 9° incisos a), f) y o) de la Ley 242. Por su parte, la Dirección General Modalidad Especial, la Junta de Disciplina Docente como la Coordinación de Legal y Técnica del CPE constituyen órganos consultivos cuya actividad administrativa se limita a asesorar y aconsejar técnicamente al órgano decisor en el ejercicio de la función administrativa;

Que la Ley 1284 califica a los dictámenes como simples actos de la Administración Pública cuya peculiaridad consiste en que sus efectos operan hacia el interior de la organización administrativa, es decir que no interfieren de manera concreta en la esfera jurídica subjetiva de los particulares, por cuanto se trata de actos preparatorios de la voluntad administrativa. Así, el artículo 96° de dicha norma indica que tienen *“... efectos indirectos o mediatos para los administrados”*;

Que sin perjuicio de su impugnabilidad, toda pretensión revocatoria presupone la existencia de un daño actual o futuro, cierto y no hipotético. Así, el artículo 177° de aquella norma prescribe: *“El impugnante podrá pretender el restablecimiento o reconocimiento del derecho vulnerado, desconocido o incumplido y el resarcimiento de los perjuicios sufridos.”*;

Que por ello, si bien los dictámenes impugnados tuvieron por acreditados los hechos y, en el caso de la Dirección General Modalidad Especial y la Junta de Disciplina Docente, se sugirió la aplicación de una sanción, el Dictamen de la Coordinación de Legal y Técnica del CPE advirtió la imposibilidad legal de sancionar atento la prescripción operada;

Que en ese orden, deben destacarse dos aspectos relevantes: en primer término, que el dictamen precitado concluye que *“... si bien las conductas objeto de investigación se encuentran debidamente acreditadas, no es posible aplicar sanción alguna a las sumariadas...”* y tal manifestación en modo alguno conculca el principio de inocencia de las impugnantes, en tanto el órgano consultivo no incurre en una valoración respecto del hecho investigado, sino que la conclusión a la que arriba es el resultado de las cuestiones de hechos (causa de hecho) que corren rendidas en el expediente administrativo y que no pueden ser desconocidas ni negadas por los órganos estatales. Ello, por cuanto lo que prescribió fue la potestad sancionatoria, es decir la atribución de aplicar una sanción, pero los hechos que motivaron el inicio del sumario y toda la producción de prueba, incluyendo Capítulo de Cargos e Informe Final, se sustanciaron dentro del plazo reglamentario (validez temporal);

Que en segundo término, debe repararse una vez más en la naturaleza de los dictámenes como simples

actos o actos internos de la Administración Pública y, como tales, son preparatorios de la voluntad administrativa, la cual finalmente se exteriorizó ordenando el sobreseimiento de las impugnantes (Resolución N° 1737/23) por sugerencia, precisamente, del dictamen de la Coordinación de Legal y Técnica del CPE;

Que los fundamentos vertidos con anterioridad son trasladables, *mutatis mutandi*, a las impugnaciones contra los actos administrativos impugnados: Resoluciones N° 1737/23, N° 1780/23 y N° 203/24 del CPE;

Que así, de la lectura de los considerandos de la Resolución N° 1737/23 del CPE se advierte que la comprobación de los hechos no constituye un juicio de valor sino un relato de las cuestiones de hecho acreditadas en el expediente;

Que si bien en su parte resolutive, el artículo 1° expresó: “*CLAUSURAR el presente sumario administrativo teniendo por acreditadas las responsabilidades de las sumariadas*”, la afirmación no constituye un juicio de valor sino una afirmación objetiva del estado en el que se clausura el sumario administrativo;

Que a mayor abundamiento, el órgano competente para determinar la ocurrencia de los hechos investigados es la Instrucción Sumariante. Al respecto indica la doctrina: “*La tarea del instructor (o sumariante) es, principalmente, reunir los elementos probatorios que resulten necesarios para comprobar la existencia o no de un hecho.*” (REPETTO Alfredo; Op. cit., página 684);

Que de esta manera, es objetivo e inobjetable que el sumario administrativo llegó a su clausura teniendo por acreditados los hechos investigados y a sus responsables (conforme al Capítulo de Cargos e Informe Final), mas no correspondió la sanción fruto de la prescripción. Pero los actos antes señalados se cumplieron al amparo de la validez temporal en la que la Instrucción desplegó su actividad investigativa;

Que por su parte la Resolución N° 1780/23 vuelve a resaltar el sobreseimiento de las impugnantes y advirtió que el acto administrativo anterior no explicitó adecuadamente la opinión técnica de la Junta de Disciplina Docente en su Dictamen N° 048/23. De esta manera, rectificó dicho extremo, lo que en nada perjudica a las impugnantes;

Que por último, la Resolución N° 203/24 explicita lo relativo a la acreditación de los hechos en el expediente administrativo y que, en modo alguno, la decisión del acto administrativo importa un juicio de valor;

Que en otro orden, en cuanto al agravio relativo a que se determinó la responsabilidad sobre la ocurrencia de los hechos cuando el procedimiento administrativo no había concluido, por lo que quedaba pendiente una eventual impugnación administrativa y/o judicial, debe señalarse que el artículo 58° de la Ley 1284 prevé: “*La interposición de recursos y reclamaciones administrativas no suspende la ejecución del acto impugnado, pero la autoridad que la 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 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. b) Cuando se alegare fundadamente un vicio en el acto impugnado. c) Por razones de interés público.*”;

Que finalmente de la lectura sistemática de los tres actos administrativos no se advierte una carencia del elemento motivación (forma). Por el contrario, se observa una adecuada circunstanciación de la sucesión de los hechos, así como una respuesta a los embates articulados por las presentantes;

Que en virtud de las consideraciones de hecho y de derecho expuestas, corresponde rechazar en todos sus términos el recurso administrativo interpuesto por las impugnantes;

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

para el supuesto que las solicitantes se consideren con derecho a promoverla;

Que de conformidad se ha expedido la Asesoría General de Gobierno mediante el Dictamen DICFC-2024-152-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 las señoras **CINTIA EVELYN SANDOVAL, GISELA GEORGINA PARGADE, AGUSTINA ACTIS, ANAHÍ CÍA, MARCELA BEATRIZ ALDERETE, ANDREA ELIZABETH VERDUGO, MARINA GABRIELA BARRIOS, LUCÍA FLORENCIA QUILODRÁN y SILVINA FLORENCIA DESTEFFANIZ** contra los actos preparatorios identificados como Dictamen de la Dirección General Modalidad Especial de fecha 08 de noviembre de 2023, Dictamen N° 048/23 de la Junta de Disciplina Docente y Dictamen DICTA-2023-1082-E-NEU-LYT#CED de la Coordinación de Legal y Técnica; y contra las Resoluciones N° 1737/23, N° 1780/23 y N° 203/24 del Consejo Provincial de Educación, en virtud de los fundamentos expuestos en los considerandos.

**Artículo 2º:** Notifíquese a las interesadas 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.