Provincia del Neuquén
2024

Número: DECTO-2024-1481-E-NEU-GPN

NEUQUEN, NEUQUEN
Miércoles 20 de Noviembre de 2024

Referencia: EX-2023-02789960- -NEU-DYAL#SGSP - RECLAMO - LORENZO NICOLÁS NAVUELAN

VISTO:

El expediente electrónico EX-2023-02789960- -NEU-DYAL#SGSP mediante el cual el señor **LORENZO NICOLÁS NAVUELAN** interpuso reclamo administrativo y el expediente electrónico asociado EX-2023-01803212- -NEU-DESP#CED; y

CONSIDERANDO:

Que el 05 de diciembre de 2023 el señor Lorenzo Nicolás Navuelan interpuso reclamo administrativo ante el Poder Ejecutivo Provincial contra las Resoluciones N° 1119/23 y N° 1436/23 del Consejo Provincial de Educación (en adelante CPE), por medio de las cuales se determinó su baja del sistema educativo provincial por condena penal firme y se rechazó su pretensión de revocación de dicha medida, respectivamente;

Que surge de los antecedentes que mediante Acta N° 41/23 del 11 de agosto de 2023 la Vocalía de la Junta de Clasificación Inicial, Primaria y Modalidad Especial del CPE analizó la situación del señor Navuelan. Allí se señaló que el 05 de junio de 2023 aquel se inscribió en la convocatoria para interinatos y suplencias 2024, adjuntando con fecha 06 de julio de 2023 certificado de antecedentes penales del cual surge la existencia de los mismos;

Que por tal situación la Junta *"… en el marco de la Resolución N° 1501/22 toma la definición de excluir al docente de los listados de Complementarias 2023 en todos los cargos inscriptos"* y gira toda la documentación a la Coordinación Legal y Técnica del CPE para solicitar, salvo mejor criterio, la baja automática del señor Navuelan, ya que el mismo accedió al cargo de Maestro Especial de Educación Física del Jardín de Infantes N° 42 de la localidad de Neuquén el 31 de mayo del 2023, según registro del sistema;

Que luego se agregó a las actuaciones legajo personal del señor Navuelan y constancia de antecedentes penales, de la que expresamente surge *"… con fecha 06 de Octubre de 2015 (…) dictaron SENTENCIA de imposición de pena RESOLVIENDO: I) CONDENAR a LORENZO NICOLAS NAVUELAN (…) a la PENA de NUEVE AÑOS y SEIS MESES de PRISIÓN de efectivo cumplimiento por el delito de HOMICIDIO SIMPLE (Art. 79 del C.P.), en calidad de autor (Art. 45 del C.P.)…"* y posteriormente mediante Oficio N° 4603/2020 se indica: *"…con fecha 20/052020, se ha dictado resolución Interlocutoria N° 19 bis/2020, la cual quedó firme en fecha 27/05/2020 y en su parte pertinente "(…)<u>RESUELVE</u>: CONCEDER LA LIBERTAD CONDICIONAL DE LORENZO NICOLAS NAVUELAN (…) la que se hará efectiva a partir del día 21 de mayo de 2020 bajo las siguientes condiciones (…). Condiciones que regirán hasta la fecha de cumplimiento de la condena, que opera el 21/02/2025, bajo apercibimiento de lo dispuesto por el Art. 15*

del Código Penal…";

Que por Dictamen DICTA-2023-738-E-NEU-LYT#CED del 14 de agosto de 2023 la Coordinación de Legal y Técnica del CPE sugirió la baja automática del cargo del señor Navuelan;

Que mediante Acta N° 44/23 del 15 de agosto de 2023 la Vocalía de la Junta de Clasificación Inicial, Primaria y Modalidad Especial del CPE indicó que el reclamante había consultado sobre su exclusión de los listados de complementarias 2023 y que al ser anoticiado acerca de la causal de exclusión y que la documentación había sido elevada a la Coordinación Legal y Técnica del CPE, solicitó que se le informe oportunamente lo resuelto;

Que por Resolución N° 1119/23 del 28 de agosto de 2023 el CPE resolvió en su artículo 1° dar de baja del Sistema Educativo Provincial al señor Navuelan por aplicación de la sentencia condenatoria firme. Asimismo, en su artículo 2° dispuso que por dichas razones *"… en ningún caso y bajo ninguna circunstancia podrá incorporarse al señor Lorenzo Nicolás Navuelan (…) como personal del sistema educativo ni ejercer la carrera docente, al haber sido condenado por el delito de homicidio simple"*. Ello fue notificado al interesado el 30 de agosto de 2023;

Que ante ello, el 12 de septiembre de 2023 el requirente interpuso recurso administrativo ante el CPE el que, previo Dictamen DICTA-2023-916-E-NEU-LYT#CED de la Coordinación de Legal y Técnica, fue rechazado por el CPE mediante Resolución N° 1436/23 del 31 de octubre de 2023, siendo ello notificado el 06 de noviembre de 2023;

Que el 05 de diciembre de 2023 el señor Navuelan interpuso reclamo administrativo ante el Poder Ejecutivo Provincial contra las Resoluciones N° 1119/23 y N° 1436/23 del CPE, lo que originó el caso bajo análisis;

Que en su presentación articuló pretensión revocatoria por ilegitimidad con fundamento en que el acto administrativo que resuelve su baja, con motivo de la condena penal por delito de homicidio simple, le impide de por vida el ejercicio de la docencia en el ámbito público. En orden a ello, sostuvo que la sentencia condenatoria no previó la inhabilitación legal para ocupar y desempeñar cargo público alguno, por lo que resulta arbitraria la resolución impugnada. Asimismo, sostuvo que purgó la mayoría de la pena y goza de libertad condicional, encontrándose habilitado para ejercer trabajo lícito;

Que en su relato adujo que el CPE realizó una interpretación arbitraria –inconstitucional e inconvencional– del artículo 13° del Estatuto del Docente - Ley 14.473, pues la resolución atacada supondría una prohibición eterna para ejercer el cargo docente. En ese aspecto se quejó de la conducta contradictoria del CPE ya que le permitió en contexto de encierro estudiar para ser docente, pero luego los actos administrativos impugnados enervaron el ejercicio de ese derecho;

Que además señaló que toda pena debe tener una duración determinada, con las únicas excepciones previstas para los delitos de lesa humanidad, por lo cual concluye la inexistencia o nulidad de la Resolución N° 1119/23 del CPE;

Que sostuvo que el CPE afectó su derecho a la estabilidad ya que la resolución impugnada dispuso su baja sin sustanciar sumario administrativo previo, refiriendo que la baja automática no es aplicable a su caso, por cuanto su condena penal recayó tiempo antes de ser docente en actividad e incluso antes de ser docente. Por tal razón, entiende que debió sustanciarse un sumario administrativo ordinario;

Que seguidamente, arguyó que los restantes fundamentos esbozados en la resolución (falta de idoneidad, falsificación de una declaración jurada) son insuficientes para configurar inexistencia de la designación en sede administrativa. En consecuencia, el CPE debió haber ordenado la instrucción de un sumario administrativo o bien promovido la correspondiente acción de lesividad;

Que continuó afirmando que pese a los referidos argumentos el CPE rechazó el recurso planteado con base a dos razones: 1°) la falta de idoneidad prevista en el Estatuto Docente y 2°) la falta de estabilidad al no

tratarse de un docente titular. Finalmente, solicitó la suspensión de los efectos ejecutorios del acto administrativo impugnado;

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° 1119/23 y N° 1436/23 del CPE se encuentran ajustadas a derecho;

Que el marco legal aplicable es la Constitución Nacional, la Constitución Provincial, la Ley 1949 mediante la cual la Provincia del Neuquén restableció la vigencia de la Ley 956 de adhesión al Estatuto del Docente aprobado por Ley Nacional 14.473 y su Decreto Reglamentario N° 8188/59, la Ley 2945 Orgánica de Educación, la Ley 1284 de Procedimiento Administrativo, el Estatuto del Personal Civil de la Administración Pública Provincial (EPCAPP) y demás normas aplicables al caso;

Que tal como surge de los antecedentes administrativos y de la presentación del reclamante ante el Poder Ejecutivo, aquel efectúa los siguientes planteos: 1) afectación de la estabilidad al disponerse su baja sin sustanciación de sumario administrativo previo, 2) inconstitucionalidad e inconvencionalidad de la expulsión del Sistema Educativo Provincial con motivo de sus antecedentes, ya que la función de la pena es la resocialización del condenado y esta medida administrativa le impediría de por vida desempeñar cargos docentes en el ámbito público y 3) suspensión del acto;

Que frente al agravio relativo a la afectación de la estabilidad y a la necesaria sustanciación de sumario administrativo previo se debe señalar la situación de revista que ostentaba el señor Navuelan ya que, conforme los antecedentes incorporados, el impugnante no era docente titular de horas cátedra;

Que por ello debe acudirse a las previsiones del Estatuto del Docente - Ley 14.473 respecto al distinto tratamiento que realiza con relación a los docentes titulares, interinos y suplentes. Dicho cuerpo normativo en el Título I – “Disposiciones generales”, al regular las distintas situaciones especiales para cada rama de la enseñanza, establece en particular lo pertinente a “interinatos y suplencias”. Así, el Sistema Educativo Provincial se estructura esencialmente sobre la base de un plantel de docentes titulares, quienes gozan de estabilidad plena;

Que el “ingreso” propiamente dicho a la docencia se configura a través de la designación como “titular” del cargo vacante, previo concurso de títulos y antecedentes. Así, una vez titularizado el cargo por el postulante, se considera que el mismo ingresó a la docencia y goza de los derechos inherentes a esa condición;

Que el referido “ingreso” a la docencia por parte del titular de cátedra le otorga la garantía a la estabilidad en el cargo, que se expresa en la preservación –bajo las condiciones legales pertinentes– de la categoría, jerarquía y ubicación y sólo se pierden por renuncia, jubilación, cesantía o exoneración;

Que ante eventuales contingencias que imposibiliten la prestación del servicio educativo por parte de los docentes titulares y atento que el mismo requiere de la efectiva continuidad, el Estatuto del Docente - Ley 14.473 contempla la existencia de cargos vacantes o ausencias de docentes, los que se cubren con un plantel de docentes interinos y suplentes, quienes también poseen una relación de empleo público aunque, a diferencia de los docentes titulares, sus nombramientos son precarios;

Que según la definición plasmada en el Decreto Reglamentario N° 8188/59 el interino es *“…el docente que se desempeña transitoriamente en un cargo vacante”*, es decir que el cargo o las horas cátedra carecen de titular, o bien suplente es *“… el docente que reemplaza a otro en su cargo por licencia o comisión de servicios”*;

Que a su vez el artículo 114° –por reenvío interno del artículo 160°– del Decreto Reglamentario N° 8188/59 establece que el “*… personal interino continuará en funciones mientras subsista la vacancia y el suplente mientras dure la ausencia del reemplazado.”;*

Que de las normas citadas surge que los interinatos o suplencias obedecen a la necesidad de asegurar la prestación del servicio educativo frente a una vacancia o reemplazo. No obstante, los nombramientos son precarios por su transitoriedad, por lo que duran en funciones hasta tanto se designe el titular de cátedra –en los casos de interinos–, o bien hasta que el docente cese en su licencia –en el caso de suplencias–, circunstancias en las que indefectiblemente cesará el vínculo laboral de los interinos o suplentes. Entonces, la existencia del cargo u horas que necesiten ser cubiertos transitoriamente constituye la única razón que justifica la designación del interino o suplente;

Que por su parte, el Estatuto del Docente - Ley 14.473 prevé en el artículo 13°: "*Para ingresar en la docencia por el modo que este Estatuto y sus reglamentos establezcan, deben cumplirse, por el aspirante, las siguientes condiciones generales y concurrentes: (…) b) Poseer la capacidad física y la moralidad inherente a la función educativa";*

Que más adelante, el artículo 19º del mismo cuerpo normativo dispone: *"El personal docente comprendido en el presente Estatuto tendrá derecho a la estabilidad en el cargo mientras dure su buena conducta y conserve las condiciones morales, la eficiencia docente y la capacidad física necesarias para el desempeño de las funciones que tiene asignadas.*";

Que la previsión señalada guarda similitud con lo previsto en el artículo 8° inciso a) del EPCAPP, en cuanto exige a quienes ingresan al empleo público habilidad moral prohibiendo el ingreso a quienes hayan sido condenados por hecho doloso de naturaleza infamante;

Que en dicho marco, conforme surge de los antecedentes, una vez constatada la inhabilidad moral para ingresar a la docencia, la baja no tuvo su fuente en el ejercicio de la potestad sancionatoria, sino que fue consecuencia de la constatación de una causal objetiva de inhabilidad para el ejercicio de la función pública, que determina en forma automática y de pleno derecho la pérdida de la estabilidad del agente, en virtud de una incapacidad de derecho existente al momento de su ingreso (ex ante);

Que de este modo, la extinción del vínculo jurídico de sujeción especial se produjo como consecuencia de la condena penal por homicidio, circunstancia que colocó al impugnante en una situación objetiva de imposibilidad de ingreso al ejercicio de la docencia, lo que una vez advertido por el CPE dejó en evidencia el cese automático y de pleno derecho, lo cual por sí solo habilita a la Administración Pública a declarar extinguido el vínculo;

Que por ello, la solicitud del reclamante de que se inicie un sumario administrativo, con todas las garantías correspondientes a un debido proceso, no resulta procedente en razón de que su objeto es la determinación de la responsabilidad de un agente público en la comisión de una falta expresamente prevista;

Que al respecto doctrinariamente se ha dicho que: "*La responsabilidad administrativa, que se hace efectiva a través del poder disciplinario, aparece cuando al agente comete una falta al servicio transgrediendo reglas propias de la función pública*" (Marienhhoff, Miguel. Tratado de Derecho Administrativo, Tomo III, Pág. 409);

Que en el presente caso no se verificó una falta o infracción al régimen disciplinario sino el acaecimiento de una causal impeditiva del ejercicio de la docencia (condiciones exigidas para el desarrollo del cargo) toda vez que existe una sentencia condenatoria firme recaída en el legajo MPFZA N° 10533/2014, lo cual es plena prueba y acreditó que el señor Navuelan no contaba con las condiciones morales y de conducta que prevé la normativa para desempeñarse como docente, como asimismo que no le asistía el derecho a la estabilidad, debiendo resaltar "*...fecha de cumplimiento de la condena, que opera el 21/02/2025…"*. Por tal motivo, el requirente cesó automáticamente en todos los cargos que ostentaba en el sistema educativo;

Que así, el CPE directamente procedió de conformidad con el procedimiento de baja automática, no advirtiéndose una violación al debido proceso;

Que en relación al agravio relativo al inicio de la acción de lesividad el mismo no podrá prosperar ya que, de conformidad con las constancias incorporadas al expediente administrativo, no se encuentran dados los presupuestos que permitan activar dicho mecanismo, máxime cuando el acto administrativo en crisis resulta plenamente válido y por lo tanto el accionar del CPE se encuentra ajustado a la actividad reglada;

Que por otro lado, respecto al planteo de inconstitucionalidad de la Resolución N° 1119/23 del CPE, es oportuno indicar que la Procuración del Tesoro de la Nación ha dicho: *"A tenor del principio de división de poderes, cualesquiera que sean las facultades del Poder Ejecutivo para dejar sin efecto actos contrarios a las leyes, no le corresponde pronunciarse sobre la inconstitucionalidad de ellas, por revestir el control de constitucionalidad de las normas emanadas del Poder Legislativo una facultad privativa del Poder Judicial"* (Procuración del Tesoro de la Nación, Dictamen 181/2016 - Tomo: 298, Página: 207);

Que además, en relación a dicho planteo, se debe señalar que el control de constitucionalidad en nuestro sistema es el mecanismo por el cual se busca garantizar la supremacía constitucional establecida en el artículo 31º de la Constitución Nacional. En consecuencia, en virtud del principio de división de poderes que se desprende del principio republicano de gobierno consagrado en el artículo 1º de la Constitución Nacional y en el artículo 1º de la Constitución Provincial, no le corresponde al Poder Ejecutivo -en el marco de las atribuciones emanadas del artículo 214º de la Carta Magna Provincial- expedirse sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad;

Que el artículo 241º de la Carta Magna 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 seguidamente, corresponde analizar la solicitud de suspensión de la ejecución del acto administrativo con fundamento en los argumentos del planteo impugnativo. Frente a ello, corresponde mencionar 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;

Que en el ordenamiento jurídico local la suspensión de la ejecución del acto se encuentra regulada en el artículo 58° de la Ley 1284 que establece que la autoridad que lo dictó o la que debe resolver la impugnación puede disponer, de oficio o a petición de parte, y en ambos casos mediante resolución fundada, la suspensión en cualquiera de los siguientes casos: a) cuando con la ejecución se 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 no se advierten configurados los vicios endilgados y la impugnante no ha aportado prueba alguna que permita demostrar un daño de difícil o imposible reparación, por lo que se impone el rechazo de la pretensión suspensiva;

Que en atención a que el acto administrativo por el que se materializó la decisión fue emitido en legal forma y toda vez que no se acreditaron los extremos del artículo 58° de la Ley 1284, no seencuentran razones valederas para suspender la ejecución de los actos administrativos impugnados;

Que en otro orden de ideas, corresponde destacar que el caso del señor Navuelan presenta como particularidad que, oportunamente, el mismo reclamante omitió deliberadamente presentar sus antecedentes penales los que, ante el pedido reiterado del CPE, finalmente presentó dejando al descubierto que recaía

sobre él una condena por homicidio doloso;

Que frente a ello, corresponde mencionar el artículo 25° inciso b) subinciso 2 de la Ley 2945 Orgánica de Educación prescribe como "deberes de los docentes": "*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.";*

Que el reclamante al momento de realizar su declaración jurada ya tenía conocimiento que no podía ingresar con sentencia condenaría firme. No obstante, surge del Expediente Electrónico asociado EX-2023-01803212- -NEU-DESP#CED que el señor Navuelan en oportunidad de suscribir la "Declaración JURADA para Resolución N° 1501/2022" expresó: "*DECLARO CONOCER que en el hipotético caso de tomar cargo, la incorporación como empleado, liquidación y percepción de mis haberes -en el caso que correspondiere quedará pendiente y condicionada a la efectiva presentación de la siguiente documentación de acuerdo a lo indicado en el Artículo 10 de la Resolución N° 1501/2022: certificado Negativo de Antecedentes penales expedido por la Policía de la Provincia del Neuquén y certificado negativo de Antecedentes Penales Nacional…"*;

Que sin perjuicio de lo expuesto corresponde instruir al CPE a efectos de consignar en el artículo 2° de la Resolución N° 1119/23 que el cumplimiento de la condena operaría el 21 de febrero de 2025, con base en los antecedentes administrativos incorporados en las actuaciones;

Que en virtud de las consideraciones de hecho y derecho expuestas corresponde rechazar en todos sus términos el reclamo administrativo interpuesto por el señor Lorenzo Nicolás Navuelan contra las Resoluciones N° 1119/23 y N° 1436/23 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 requirente se considere con derecho a promoverla;

Que de conformidad se ha expedido la Asesoría General de Gobierno mediante Dictamen DICFC-2024-272-E-NEU-AGG;

Por ello;

EL GOBERNADOR DE LA PROVINCIA DEL NEUQUÉN

D E C R E T A:

Artículo 1º: **RECHÁZASE** en todos sus términos el reclamo administrativo interpuesto por el señor **LORENZO NICOLÁS NAVUELAN** contra las Resoluciones N° 1119/23 y N° 1436/23 del Consejo Provincial de Educación, en virtud de los fundamentos expuestos en los considerandos.

Artículo 2º: **REMÍTANSE** las actuaciones al Consejo Provincial de Educación para que tome conocimiento de lo aquí resuelto y proceda a consignar en el artículo 2° de la Resolución N° 1119/23 que el cumplimiento de la condena operaría el 21 de febrero de 2025, en virtud de los antecedentes administrativos incorporados.

Artículo 3º: Notifíquese al interesado lo dispuesto en la presente norma.

Artículo 4º: El presente decreto será refrendado por la señora Ministra de Educación.

Artículo 5º: Comuníquese, publíquese, dese intervención al Boletín Oficial y cumplido, archívese.

Digitally signed by MARTINEZ Maria Soledad
Date: 2024.11.19 17:21:49 ART
Location: Provincia del Neuquén

Maria Soledad Martinez
Ministra
Ministerio de Educación

Digitally signed by FIGUEROA Rolando Ceferino
Date: 2024.11.20 15:47:54 ART
Location: Provincia del Neuquén

Rolando Ceferino Figueroa
Gobernador
Gobierno de la Provincia del Neuquén

Digitally signed by GDE NEUQUEN
DN: cn=GDE NEUQUEN, c=AR, o=SECRETARIA DE MODERNIZACION DE LA GESTION PUBLICA, ou=Direccion Provincial de Servicios TICs, serialNumber=CUIT 30710396961
Date: 2024.11.20 15:47:30 -03'00'