



A.L.G.  
240

**Provincia de La Pampa**  
**ASESORIA LETRADA DE GOBIERNO**

Expediente nº 11.549/01.-

**Ref./MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACION**  
**Dirección de Personal Docente**  
**S/Denuncia efectuada por la Docente María Inés GAMBOA.-**

**DICTAMEN Nº 1098/03.-**

**Señor Ministro de Cultura y Educación:**

Venidas las presentes actuaciones al Despacho de este organismo asesor a los efectos de emitir dictamen sobre recurso de reconsideración interpuesto a fs. 105/120 por la señora Ana María MENENDEZ contra el Decreto nro. 321/03 por el que se resolviera aplicarle la sanción de cesantía por violación a la obligación prevista en el artículo 123 del Estatuto del Trabajador de la Educación, atento a lo expuesto corresponde efectuar el siguiente análisis:

**II.-) Breve relato de lo sucedido en autos:**

**2.a)** Preliminarmente cabe aclarar que la presente tramitación sumarial se inicia por la denuncia de un tercero contra la docente Ana María Menéndez por haber omitido – presuntivamente- expresar en sus declaraciones juradas anuales todas las ocupaciones laborales y/o empresariales relacionadas con la docencia.-

Por Res. nro. 143/03 MCE (rectificada por Res. nro. 343/03 MCE) se dispuso la instrucción de un sumario administrativo a los efectos de investigar los hechos denunciados, presuntamente coadyuvantes de transgresión a los arts. 5 y 123 de la Ley nro. 1.124.-

Sustanciado el proceso investigativo y acreditado que fuera que la docente denunciada había omitido declarar la propiedad del “Instituto Privado de Inglés” de la localidad de Realicó, se le aplicó la sanción disciplinaria de cesantía a través del Decreto nro. 321/03 que a la sazón se impugna.-

**2.b)** Contra dicha sanción disciplinaria la agente investigada interpone recurso de reconsideración, sosteniendo como agravio central:

*“la improcedencia de discernir una sanción en base a una tipificación inferida de una normativa extraña a la ley 1.124. Este criterio de interpretación, que sustenta la sanción aplicada, se basa en dictámenes de Asesoría Letrada de Gobierno que sostienen que procede la cesantía en base a lo dispuesto en el art. 277 de la ley Nº 643, al que “remite” el art. 237 de la ley 1124. No obstante esa contundente afirmación, la “remisión” alegada no resulta aplicable al caso, conclusión que se impone por variados motivos ...”, entre otros por cuanto en el “... contexto donde se alude a la aplicación “supletoria”, “en todo cuanto no se oponga a la presente ley” de “las normas para el personal de la Administración Central”. El alcance de ese “todo” debe definirse por el contexto en que la norma está ubicada dentro de la estructura de la ley, que no es manifiestamente el del régimen disciplinario.-...”, “...El sentido supletorio es, entonces, “ocupar el lugar de lo que no está”. dentro de la organización de la ley 1124 de la materia disciplinaria es objeto de un capítulo específico (Cap. XVI) dentro del Título II.- Y aún cuando pudiera aceptarse a remisión para el “caso no previsto”, toda la normativa para juzgar el caso ... está en la ley 1124 ...*

*Mal puede afirmarse una supletoriedad que “se agregue a lo que ya está”, criterio que*



**Provincia de La Pampa**  
**ASESORIA LETRADA DE GOBIERNO**

Expediente nº 11.549/01.-

**Ref./MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACION**  
**Dirección de Personal Docente**  
**S/Denuncia efectuada por la Docente María Inés GAMBOA.-**

**DICTAMEN Nº 1098/03.-**

*agravia además el principio de legalidad que rige para todo el derecho sancionatorio y se impone –siendo la cuestión al menos dudosa- en contra del acusado cuando cabría estar a la interpretación más favorable ...”*

Citan jurisprudencia y doctrina en sustento de su postura, requiriendo que la sanción que le pudiera corresponder debe encuadrarse en las previsiones que establece el Estatuto para los Trabajadores de la Educación.-

Sostienen entonces, que mantener la sanción disciplinaria aplicada constituye “desviación de poder” al procurar imponer determinaciones de lege ferendae mediante la interpretación oblicua o progresiva de una ley.-

Se agravian también, por entender que, el acto administrativo sancionatorio se halla viciado:

a) por carencia de fundamentación suficiente. “... al no existir ponderación en cuanto a la gravedad de la falta y estar ausente toda motivación que justifique la aplicación de la sanción más grave entre varias aplicables, el acto administrativo reviste vicios en el elemento de la “forma” ...”

b) por omisión de tratamiento de cuestiones relevantes planteadas por la defensa en el alegato de fs. 57.-

Subsidiariamente discuten la falta de proporcionalidad entre la falta cometida y la sanción aplicada diciendo que conforme al art. 89 de la Ley nro. 1.124 “... la sanción se gradúe de acuerdo a la gravedad de los hechos, los antecedentes laborales del imputado y atenuantes o agravantes del caso”, afectándose entonces a criterio de la recurrente el derecho de defensa y al debido proceso adjetivo.-Ello por entender que el formulario de “Declaración Jurada de Acumulación de cargos” no tiene “espacio”, “sección” o “advertencia” en los que deban declararse las actividades privadas por lo que “podía razonablemente inducir a confusión o error excusable en un declarante de buena fé...”.-

Solicitan se decrete la nulidad del Dec. nro. 321/03, subsidiariamente se revoque la sanción de cesantía y se suspenda la ejecución de la medida disciplinaria impuesta mientras se sustancie el recurso objeto de autos.-

III.-) Como primera cuestión cabe aclarar que, la recurrente nomina y encuadra legalmente su recurso como de reconsideración, tal la manifestación del primer párrafo de fs. 105, aunque luego de argumentar en base a esa tipología de recurso, solicita la nulidad del acto administrativo que impugna y de manera subsidiaria requiere su revocación.-

Habida cuenta el encuadre dado por la recurrente, se tratara la cuestión como un recurso de reconsideración.-

**IV.-) Tratamiento del recurso:**

4.1) Expuesto lo precedente y a tenor de los agravios desarrollados por la ex-docente pública Ana María Menéndez corresponde preguntarse: *¿Si comprobada la violación al art. 123 y 5 de la Ley nro. 1.124 pueden aplicarse las sanciones contenidas en la Ley*





**Provincia de La Pampa**  
**ASESORIA LETRADA DE GOBIERNO**

Expediente nº 11.549/01.-

**Ref./MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACION**  
**Dirección de Personal Docente**  
**S/Denuncia efectuada por la Docente María Inés GAMBOA.-**

**DICTAMEN Nº** 1098/03.-

*nro. 643?, o en otras palabras ¿Si una sanción disciplinaria puede ser aplicada aún cuando falte una norma positiva que la consagre? O en un mejor decir ¿Impera en el derecho disciplinario administrativo, en toda su rigidez, el principio de “nula poena sine lege”?*

**4.2)** Sabido es que el ejercicio del poder disciplinario sobre los agentes públicos deviene de la “potestad sancionatoria” inherente y propia de la Administración Pública, por ello al decir de Marienhoff, el ejercicio de ese poder, “*debe aparejar, por lo menos, un “mínimo” de poder para que ésta aplique sanciones disciplinarias a sus funcionarios o empleados, sin que para ello sea menester “norma” anterior que expresamente autorice la sanción. Todo está en determinar que sanciones quedan comprendidas en ese “mínimo” de poder al respecto pueden sentarse los siguientes principios fundamentales, con los que está de acuerdo la doctrina:*

- a) Ante la falta de norma expresa que establezca la sanción que ha de aplicarse, no es posible admitir que la Administración Pública haya hecho renuncia de su poder disciplinario, por cuanto éste siempre está insito en la relación de empleo público.*
- b) Los principios “nullum crimen sine lege”, “nulla poena sine lege”, en materia disciplinaria no tiene la rigidez que les caracteriza en el derecho penal sustantivo.-*
- c) La procedencia de la sanción disciplinaria, dada su índole y el ámbito de aplicación, resulta virtualmente admitida por el agente público al aceptar su nombramiento o designación.-*
- d) A falta de norma que establezca las sanciones, la Administración Pública puede establecerlas libremente, observando los principios generales del derecho.-*
- e) La índole “simple” o “grave” atribuida a la falta es importante para resolver esta cuestión. (Marienhoff; Miguel S. “Tratado de Derecho Administrativo Tomo III págs. 413/414, edit. Abeledo Perrot – Bs. As. 1978) 1,*

**4.3)** El Estatuto del Trabajador de la Educación contempla, a partir del art. 80 las sanciones a aplicar a los trabajadores de la educación que dependen de la Administración Pública, así las nómina y describe como: 1) amonestación por escrito, 2) apercibimiento por escrito, con anotación en el legajo de actuación profesional y constancia en el concepto; 3) suspensión hasta cinco (5) días, 4) suspensión de seis (6) a treinta (30) días, 5) postergación de ascenso; 6) cesantía y 7) exoneración.-

**4.4)** Presente lo expuesto, corresponde dejar establecido que el propio estatuto del trabajador de la educación establece las sanciones a aplicar a los docentes, como también la tipificación de los hechos que dan lugar a esas sanciones.-

**4.5)** Entonces el estatuto referido, recepta los hechos determinantes de faltas y su correlato en sanción apropiada teniendo en consideración *la gravedad de los hechos, los antecedentes laborales del imputado y atenuantes o agravantes del caso* (art. 89 Ley nro. 1124 y sus modif.).-

Como que también “*Son de aplicación supletoria las normas para el personal de la Administración Central, en todo cuanto no se opongan a la presente ley y su reglamentación*”. (art. 237 Ley nro. 1124 y sus modif.) (el destacado me pertenece).-





**Provincia de La Pampa**  
**ASESORIA LETRADA DE GOBIERNO**

Expediente nº 11.549/01.-

**Ref./MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACION**  
**Dirección de Personal Docente**  
**S/Denuncia efectuada por la Docente María Inés GAMBOA.-**

**DICTAMEN Nº** 1098/03

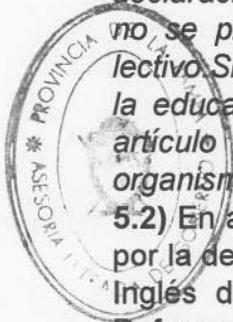
**4.6)** A sido criterio administrativo pacífico (dictámenes de A.L.G nros. 433/96, 1.239/99, 1.162/00, 1.178/00, 0154/02, 1439/029) que al no estar contemplada la sanción al incumplimiento de la obligación específica de denunciar todos los cargos o actividades laborales en el Estatuto del Trabajador de la Educación, se aplique la sanción contemplada en el Estatuto del Trabajador de los Poderes Ejecutivo y Legislativo (Ley nro. 643), por remisión expresa del transcripto art. 237 y en concordancia con el art. 80 inc. e), ambos de la Ley nro. 1.124 que, como contempla la sanción de cesantía para los supuestos de graves y reiterados incumplimientos a las obligaciones que establece el artículo 5.-

**4.7)** Expuesto lo precedente, encontrándose prevista legalmente la supletoriedad del régimen legal general para el personal dependiente del poder ejecutivo en aquellas cuestiones no previstas en el estatuto del docente y determinada la sanción de cesantía en ambos ordenamientos, tanto sea por la omisión o falsedad de los datos volcados en una declaración jurada de cargos, como por el incumplimiento a las órdenes emanadas de la superioridad, podemos concluir en respuesta a los interrogantes cabeza de este apartado que en ambos ordenamientos se encuentra previsto: a) la conducta a observar los por docentes en relación a la carga de denunciar todas sus actividades laborales y al sometimiento de las órdenes emanadas de la superioridad, y b) la sanción que el incumplimiento de esas obligaciones establece.-

**V.-)** Sentado ello, corresponde establecer cual era la conducta que debía observar la docente **MENENDEZ** y, en su caso si el incumplimiento a ese deber, conlleva a sanción disciplinaria.-

**5.1)** Dice el artículo 123 del Estatuto del Trabajador de la Educación que *"Toda vez que el Trabajador de la Educación modifique su situación de revista como tal en el orden nacional, provincial o municipal, en el ejercicio de su relación de dependencia o de actividades privadas, profesionales, comerciales o industriales, en el desempeño de cargos públicos electivos o no, o en la administración pública, deberá presentar declaración jurada dentro de los cinco (5) días hábiles de producida la modificación. Si no se produjeran modificaciones deberá presentarla al comienzo de cada término lectivo. Si la Declaración Jurada adoleciera de omisiones o falsedades, el trabajador de la educación será pasible de sanciones, previo sumario. A los efectos del presente artículo se entenderá como cargo público aquél que no esté en el escalafón del organismo donde preste servicios"* (texto dado por la Ley nro 1672).-

**5.2)** En autos ha quedado acreditado – y no ha sido causal de agravio o de discusión por la defensa-, que la señora Ana María **MENENDEZ** es titular del Instituto Privado de Inglés de la localidad de Realicó, inscripto en el municipio citado al número de Referencia 177 y con fecha de inicio de las actividades el día 01 de marzo de 1995, como que también el ejercicio de esa actividad privada no fue declarado ante su empleadora, la Administración Pública Provincial.-





**Provincia de La Pampa**  
**ASESORIA LETRADA DE GOBIERNO**

Expediente nº 11.549/01.-

**Ref./MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACION**  
**Dirección de Personal Docente**  
**S/Denuncia efectuada por la Docente María Inés GAMBOA.-**

**DICTAMEN Nº 1 098 / 03 .-**

**5.3)** Conforme la transcripción efectuada del artículo 123, la docente tenía la obligación de denunciar la actividad docente privada dentro de los cinco días hábiles posteriores al primero de marzo de 1995, y en cada declaración jurada confeccionada al inicio de cada ciclo lectivo correspondientes a los años posteriores y hasta la instrucción del sumario, esto es, en los años 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001.-

**5.4)** Esa obligación de hacer conocer a su empleadora de todas las ocupaciones laboral o empresariales, deviene a los efectos de aplicar el "Régimen de Incompatibilidades, Acumulación de Cargos y Horas Cátedra", establecidos por los arts. 123 a 128 del Estatuto y a los fines de una equitativa distribución de la acumulación de cargos y horas cátedras.-En tal sentido la normativa del docente prevé que la actividad comercial ejercida en forma privada, equivale a una carga horaria de quince (15) horas cátedra, circunstancia computable al momento de la asignación de cargos, toda vez que el límite para el ejercicio docente en horas cátedra se encuentra fijado en treinta y seis (36) horas.-

Como que también le viene impuesta al personal docente del deber genérico establecido en el art. 5 inc. h) de la ley nro. 1124 (texto dado por la Ley nro. 1672), de "... *cumplir con las órdenes emanadas de la superioridad, en el marco de la legislación vigente ...*" y se relaciona con aquel otro deber de *desempeñar eficazmente el cargo, teniendo como finalidad el cumplimiento del deber de dedicación, mejor atención y satisfacción del interés público* (Marienhoff, obra precedentemente citada págs. 244 y sgtes.).-

**5.5)** Adviértase que ya el Dec. nro. 1.046 del 18 de mayo de 1990, obligaba al personal docente a presentar declaración jurada de cargos al comenzar cada ciclo lectivo y denunciar cualquiera fuere el nivel y la modalidad, los cargos docentes y horas cátedras desempeñados en la jurisdicción nacional, provincial, municipal o en la actividad privada (art. 2 Dec. cit.), obligándose "... *a denunciar de inmediato a la superioridad cualquier cambio de situación que modifique la presente declaración*" (nota aclaratoria del formulario aprobado por el art. 4 del Dec. 1.046/90, y obrante a fs. 50 de autos).-

**5.6)** No obstante la Dirección de Personal Docente mediante la Disposición nro. 01/93 de fecha 20 de marzo de 1993 y la Circular de febrero de 1996, las que en copia simple se agregan al presente, instruyó al personal docente dependiente de su jurisdicción a manifestar todos los cargos laborales desempeñados.-

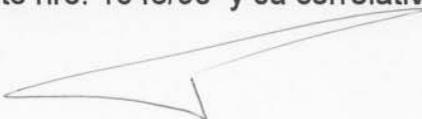
**VI.-)** El decreto nro. 1046/90 entiende que *la omisión de cargos acumulados se considerará falsedad en la declaración jurada, a los fines de las sanciones respectivas* (art. 3 Dec. 1046/90).-

**6.1)** Expuesto lo precedente, este organismo asesor tiene para sí que el accionar omisivo de la docente MENENDEZ, resulta susceptible de una sanción disciplinaria.-

Ahora bien cual debiera ser la pena a aplicarle? Mejor dicho es justa la cesantía dispuesta por el Decreto nro. 321/03?

**6.2)** Más arriba dejamos expuesto que su conducta omisiva ha violado tanto la obligación impuesta por el Decreto nro. 1046/90 y su correlativo art. 123 de la Ley nro.

//6.-





A.L.G.  
245

**Provincia de La Pampa**  
**ASESORIA LETRADA DE GOBIERNO**

Expediente nº 11.549/01.-

**Ref./MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACION**  
**Dirección de Personal Docente**  
**S/Denuncia efectuada por la Docente María Inés GAMBOA.-**

**DICTAMEN Nº** 1098/03

1124, como el deber genérico del art. 5 inc. h) del ordenamiento antes citado, *de cumplir las órdenes emanadas de la superioridad*, entendiéndose por tales, tanto la establecida la obligación legal de presentar declaraciones juradas veraces como el cumplimiento de los instructivos dados en la Disp. 01/93 y la Circular de febrero de 1996 de la Dirección de Personal Docente.-

6.3) Si bien invoca la defensa que no se habría meritado al momento de aplicar la sanción más grave, las condiciones particulares que actuaran como agravantes o atenuantes, no debe dejar de destacarse que el incumplimiento de omisión reiterado en el tiempo (declaraciones juradas de los períodos 1995 a 2001), de denunciar su actividad privada, actúa como agravante de su conducta y por lo tanto la torna en susceptible de la sanción disciplinaria prevista en el inc. c) del artículo 85 de la Ley nro. 1124 (texto dado por la Ley nro. 1672) y por aplicación supletoria de la contemplada en el inc. h) del art. 277 de la Ley nro. 643.-Ello por violación reiterada a la obligación de hacer dispuesta en el Decreto nro. 1046/90, Disp. 1/93 DPD, Circular de febrero de 196 y al art. 123 de la Ley nro. 1.124 (texto dado por la Ley nro. 1.672).-

VII.-) Asimismo no debe dejar de sugerirse la readecuación del formulario de declaraciones juradas aprobado por el art. 4 del Dec. 1.046/90, en el entendimiento que deberá contemplarse todas las hipótesis de desempeño de cargos descriptas por ese mismo Decreto.-

VIII.-) En mérito a lo expuesto, corresponde rechazar el recurso de reposición interpuesto por la docente MENENDEZ y confirmar la sanción de cesantía aplicada por el Decreto 321/03.-

ASESORIA LETRADA DE GOBIERNO - Santa Rosa, 19 AGO 2003  
AIC.-



*[Firma manuscrita]*  
**Dr. PABLO LUIS LANGLOIS**  
ABOGADO  
Asesor Letrado de Gobierno  
de la Provincia de La Pampa