

# EL PROCESO DISCIPLINARIO DOCENTE EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Fernando Gabriel IPOUTCHA

*Abogado - UCALP – Especialización en Derecho Administrativo – 2012/2015 -Tesis en curso. - Instructor Sumariante en la Dirección de Sumarios de la Dirección Provincial de Legal y Técnica de la DGC y E - 2010 a la fecha.*

Ignacio Tomás URRUTY

## Sumario

Introducción. I. Vinculación del derecho administrativo sancionatorio con el derecho penal: garantías. II. Base normativa aplicable. – III. Origen del proceso-investigación simple y presumario. IV. La orden de sumario. V. Etapa sumarial-intervención del instructor. VI. La prueba de cargo. VII. Levantamiento del secreto sumarial. Sobreseimiento o imputación. VIII. Defensa del imputado. IX. Intervención del Tribunal de Disciplina. X. La etapa recursiva.

## Introducción

¿De qué hablamos cuando hablamos de disciplina?, ¿en qué pensamos?, ¿a qué nos remite? Seguramente, a todos nos surge la idea de autoridad, de orden, pero además de deberes y obligaciones.

El derecho disciplinario tiene que ver con la estructura propia de la administración pública. Con acierto ha expresado Balbín: "... el Estado ejerce su poder punitivo a través de dos grandes figuras, el derecho penal y el derecho administrativo sancionador. [...] Ambas tienen un basamento constitucional común y que, luego, el legislador razonablemente creó regímenes propios"<sup>1</sup>.

Y hablando de regímenes propios, en este trabajo se hará un breve análisis del contenido disciplinario del Estatuto del Docente de la Provincia de Buenos Aires, es decir, el régimen de empleo público que define la relación laboral entre el personal docente y el Estado provincial.

Se pretende abordar el tema no específicamente desde lo normativo, sino del itersumarial que debe respetarse y de las direcciones y organismos que son de indispensable

---

<sup>1</sup> Balbín, Carlos F., *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I, Prólogo de Eduardo García de Enterría, p.801 LL, 2007. Buenos Aires

intervención a la hora de deslindar la responsabilidad de los docentes involucrados en alguna falta disciplinaria.

Es decir, cómo es el proceso desde el momento en que se denuncia un hecho presuntamente antinormativo producido en la comunidad educativa hasta la resolución final de la Directora General de Cultura y Educación. Comenzaremos con una breve introducción de los pasos anteriores a la intervención de la Dirección de Auditoría, la cual se encargará del proceso sumarial, para luego sí explicar con más profundidad la tarea que compete a esta mencionada Dirección.

Debemos resaltar que, en lo disciplinario, lo formal es sumamente importante porque las formas del procedimiento tienden a resguardar derechos y garantías del ciudadano.

De este modo observaremos que, desde que la autoridad administrativa competente decide iniciar un sumario administrativo hasta que se aplica la sanción disciplinaria, el agente está sometido a un procedimiento que, en la mayoría de los casos, está especialmente regulado. Por ende, veremos que la administración busca desentrañar la verdad real, asegurando al empleado su derecho de defensa, y al aplicar una sanción, lo hace a fin de dar cumplimiento al fin para el cual fueron creadas; bien señala la doctrina:

... las sanciones disciplinarias tienen naturaleza administrativa, y su finalidad es mantener la disciplina que el orden jerárquico institucional supone, reprimiendo las transgresiones de los deberes públicos hacia la Administración, en sus aspectos de diligencia, decoro, fidelidad, obediencia, respeto, moralidad, entre otros. Resultan del poder de supremacía de la Administración pública emergente de la relación de empleo público...<sup>2</sup>

## **I. Vinculación del derecho administrativo sancionatorio con el derecho penal: garantías**

Los derecho penal y disciplinario constituyen el ejercicio del poder sancionador del Estado; no obstante, con fundamento en el estado de derecho, existen relaciones entre ellos y principios rectores aplicables aunque con diferentes alcances, que es preciso analizar y tener en cuenta.

En resumen, una de las formas de garantizar los derechos del sumariado durante el proceso de instrucción es respetando estos principios sin excepción.

Comenzaremos con el principio base, que es el principio de legalidad. En nuestro derecho, el principio se encuentra consagrado en el art. 18 de nuestra CN, que establece que ningún habitante de la Nación puede ser penado sin juicio previo fundado en la ley anterior al hecho del proceso. Artículo que debe integrarse y armonizarse con el art. 22 de la Carta Magna, que les asigna rango constitucional a todas las disposiciones contenidas en los tratados, pactos y convenciones enunciados o incorporados de conformidad al procedimiento establecido en esta última norma.

---

<sup>2</sup> Buj Montero, Mónica, en Farrando, Ismael y otros, *Manual de Derecho Administrativo*, p. 174, Depalma reimpresión, 2000, Buenos Aires.

El sistema legal impone la necesidad de una ley que, con carácter previo al hecho reprochable, determine la responsabilidad del imputado.

Si notamos que, en el Estatuto del Docente, existe una tipicidad relativa y un amplio margen de discrecionalidad por parte del instructor, siempre será exigible al órgano sancionador una vinculación lo suficientemente estrecha con el principio de legalidad, ya que este principio constituye una prolongación del derecho de defensa en juicio plasmado en el art. 18 de la CN, y es consecuencia de otro cardinal principio, como es la presunción de inocencia de todo imputado, exigido por reglamentaciones y por la jurisprudencia en el derecho administrativo sancionador.

Se ha sostenido también que, en el derecho administrativo disciplinario, no hay más que un tipo de infracción: el incumplimiento de deberes o prohibiciones generales o concretas, previamente establecidas.

Esto surge en el art. 6 de la Ley 10.579, en donde se establecen las obligaciones del personal docente; vemos que la norma es abarcativa de una cantidad de enunciados descriptivos abiertos a partir de las obligaciones y prohibiciones establecidas en la ley. El artículo no contiene con minuciosidad la expresión pormenorizada de una determinada conducta vedada, ni la respectiva sanción para el caso de verificarse en concreto el hecho.

Las conductas descriptas en el art. 6 de la Ley 10.579 no excluyen otras conductas o hechos específicos que importen violación de los deberes. Sin embargo, esto no significa, en modo alguno, dejar al arbitrio de la autoridad administrativa la aplicación de una “cláusula general”, y que deba excluirse todo intento de punición que se sustente solo en la opinión del superior.

En definitiva, aquella persona que, presuntamente, haya cometido una falta pasible de sanción debe gozar de la posibilidad de un debido proceso, en el cual se garantice el ejercicio de todos los derechos que las leyes reconocen y se exija la real vigencia de las garantías constitucionales; esto es: el derecho a ser oído, a obtener vista de las actuaciones, al patrocinio letrado, a ofrecer y producir prueba, a controlar la prueba producida por la administración, a presentar descargos, derecho a una decisión fundada y que se ajuste a derecho —derecho que en la materia adquiere una trascendencia importantísima atento el limitado alcance del control jurisdiccional, como veremos en los puntos siguientes—, a interponer los recursos correspondientes, etcétera.

Por lo expuesto, es necesario que la configuración de la falta disciplinaria tenga los siguientes elementos: a) la conducta o el hecho debe haber sido cometido por un sujeto pasivo de la potestad disciplinaria; b) la conducta o el hecho debe ser reprochable a la voluntad del agente; c) el hecho debe haber sido cometido en ejercicio de sus funciones o de actividades conexas o relacionadas con esta; d) la conducta debe ser violatoria de deberes, prohibiciones, inhabilidades o incompatibilidades inherentes a su función; y e) la conducta debe ser apreciable objetivamente y debe estar probada.

En resumen, partiendo del conocimiento del principio de que, para que un agente sea pasible de una sanción, debemos contar con una ley anterior existente que prohíba esa conducta, nos adentraremos en cuáles son, para nuestra temática, esas leyes por respetar.

## II. Base normativa aplicable

El marco normativo propio, en su preceptiva general, viene dado por el marco superior de las Constituciones Nacional y Provincial; el Estatuto del Docente de la Provincia de Buenos Aires, Ley 10.579 y sus modificatorias, Decreto Reglamentario 2485/92 y resoluciones complementarias; y la Ley General de Educación 13.688, particularmente en su artículo 94<sup>3</sup>, que suma importantes obligaciones docentes y cuyo eventual incumplimiento genera la consecuente responsabilidad disciplinaria.

En cuanto a la regulación ritual del procedimiento disciplinario docente, el mismo Estatuto provee su regulación señalando que, en materia de instrucción sumarial, se aplica la preceptiva común de la relación de empleo público contenida en la Ley 10.430, en su carácter de norma básica junto con su Decreto Reglamentario 4161/96; así lo establece la reglamentación al artículo 140 del Estatuto del Docente: “Se aplicará el procedimiento disciplinario establecido en el Estatuto para el Personal de la Administración Pública y su Reglamentación, sin perjuicio de las especificidades propias surgidas del Estatuto del Docente y su Reglamentación”.

Las obligaciones a las cuales se encuentra sometido el personal docente se encuentran plasmadas específicamente en el art. 6 del Estatuto<sup>4</sup>.

Una vez que se tiene conocimiento de cuáles son las obligaciones del docente, el Estatuto establece las sanciones que se aplicarán en caso de transgresión, y diferencia dichas sanciones, teniendo en cuenta la situación de revista del docente en cuestión. Es decir, en cuanto al personal docente titular, será pasible de las siguientes sanciones disciplinarias:

<sup>3</sup> Ley 10.579. t. o. art. 94.- Los docentes de todo el sistema educativo tienen las siguientes obligaciones, sin perjuicio de las establecidas en la Ley provincial 10579 (T. O.): 1. A respetar y hacer respetar los principios constitucionales, la libertad de conciencia, la dignidad, la integridad e intimidad, entre otros; los de la presente ley, la normativa institucional y la que regula la tarea docente. 2. A enseñar saberes y promover valores que aseguren la totalidad de los derechos educativos de los niños, adolescentes, jóvenes, adultos y adultos mayores reafirmando los preceptos constitucionales. 3. A cumplir con los lineamientos de la política educativa provincial. 4. A capacitarse y actualizarse en forma permanente. 5. A ejercer su trabajo de manera idónea y responsable. 6. A proteger, promover y reconocer el conocimiento y ejercicio de los derechos de los niños, adolescentes, jóvenes, adultos y adultos mayores que se encuentren bajo su responsabilidad, en concordancia con lo dispuesto en las leyes vigentes en la materia.

<sup>4</sup> Ley 10.579. t.o Art. 6: Son obligaciones del personal docente: a) Desempeñar digna, eficaz y responsablemente las funciones inherentes al cargo. b) Observar dentro y fuera del servicio donde se desempeñe una conducta que no afecte la función y la ética docentes. c) Formar a los alumnos en las normas éticas y sociales con absoluta prescindencia partidaria y religiosa, en el amor y respecto a la patria y en el conocimiento y respeto de la Constitución Nacional y la Constitución Provincial. d) Ampliar su cultura y su formación pedagógica, procurando su perfeccionamiento. e) Conocer, respetar y cumplir el presente estatuto. f) Cumplir las normas que se dicten para la mejor organización y gobierno de la enseñanza. g) Respetar las normas sobre jurisdicción y vía jerárquica en lo docente, administrativo y disciplinario. h) Declarar bajo juramento los cargos y/o actividades oficiales o privadas computables para la jubilación que desempeñe o haya desempeñado. i) Declarar y mantener actualizado su domicilio ante el establecimiento o repartición donde preste servicios, el que subsistirá a todos los efectos legales, mientras no denuncie otro nuevo. j) Declarar en los sumarios administrativos ordenados por autoridad competente siempre que no tuviera impedimento legal para hacerlo. k) Mantener el secreto, aún después de haber cesado en el cargo, de los asuntos del servicio que por su naturaleza o en virtud de disposiciones especiales sea necesario.

I. Faltas leves: a) Observación por escrito asentada en el cuaderno de actuación profesional. b) Apercibimiento con anotación en el cuaderno de actuación profesional y constancia en el concepto. c) Suspensión de hasta cinco (5) días.

II. Faltas graves: d) Suspensión desde seis (6) a noventa (90) días. e) Postergación de ascenso de jerarquía o acrecentamiento por tiempo limitado en la respectiva resolución, hasta un máximo de seis (6) años. f) Descenso de jerarquía. g) Cesantía. Y h) Exoneración que implicará su cese en todos los cargos docentes.

Así lo establece el art. 132 del Estatuto.

Por su parte, el artículo 133 determina las sanciones aplicables no ya al personal titular, sino al provisional y suplente. Las establecidas para las faltas leves son las mismas fijadas por el artículo 132 para el personal titular. Lo que varía es lo referente a las faltas graves, del apartado II:

Faltas graves: a) Suspensión de seis (6) a noventa (90) días. b) Exclusión de los listados de ingreso en la docencia y de aspirantes a provisionalidades y suplencias por tiempo limitado en la respectiva resolución. c) Limitación de funciones con exclusión de los listados de ingreso en la docencia y de aspirantes a provisionalidades y suplencias por tiempo limitado en la respectiva resolución.

A partir de lo expuesto, una vez que conocemos cuál es la normativa y quiénes son susceptibles de percibir una sanción, debemos adentrarnos en quiénes son los encargados de aplicarlas.

En cuanto al funcionario con competencia en el régimen disciplinario para aplicar las faltas, adelantaremos que las sanciones que surgen de faltas leves podrán ser aplicadas por el superior jerárquico del establecimiento, organismo técnico u otras instancias jerárquicas sin perjuicio de que, por más que estas no requieren sumario para su aplicación, deberán estar debidamente fundadas.

Ante estas sanciones de faltas leves, el docente tiene la facultad de recurrir a ellas por medio del recurso de revocatoria ante el órgano que aplicó la medida y por jerárquico en subsidio implícito en la revocatoria, ante la dirección docente competente, la que resolverá en definitiva, previo dictamen de sus organismos técnico-docentes, todo conforme al artículo 135 del Estatuto del Docente y su reglamentación.

Por el contrario, la aplicación de sanciones por la comisión de faltas graves necesariamente requiere la sustanciación de un sumario y su aplicación mediante el dictado de un acto resolutorio por el Director General de Cultura y Educación, artículos 136<sup>5</sup> y 137<sup>6</sup> del Estatuto del Docente, tema que también será profundizado mas adelante.

---

<sup>5</sup> Ley 10.579. T. o. art. 136: Las sanciones de los artículos 132 y 133 de los ítems II, serán aplicadas por resolución del Director General de Escuelas y Cultura, previo dictamen del Tribunal de Disciplina.

<sup>6</sup> Ley 10.579. T. o. art. 137: Ninguna de las sanciones especificadas en los artículos 132 y 133 de los apartados II, podrán ser aplicadas sin la sustanciación previa de sumario que asegure a los afectados la mayor garantía en las actuaciones y pleno derecho de defensa.

### III. Origen del proceso-investigación simple y presumario

Como señalamos, ya teniendo una leve noción de qué agentes serán pasibles de una sanción, bajo qué normativa y quiénes serán los encargados de aplicarla, nos introduciremos en la sucesión de actos que ocurren desde el nacimiento de un conflicto hasta su culminación.

Ante un hecho ocurrido en un establecimiento escolar, es común dar inicio al proceso por medio de una denuncia de cualquier miembro de la comunidad educativa; esto no podrá ser anónimas, deberá presentarse en la Dirección del establecimiento, el cual deberá elevarla a su superior en un término de 48 horas con un informe circunstanciado de los hechos denunciados, quien, a su vez, debe dar intervención a la Dirección de la rama de la educación a que pertenezca el docente denunciado.

También podrá dar comienzo a una investigación la decisión del superior jerárquico de que se trate, es decir, director de escuela en caso de faltas cometidas por docentes, o inspectores de área en caso de directores de establecimientos educativos. Pensamos en que a esta situación se refiere el Decreto Reglamentario N.º 2485/92 del Estatuto del Docente, apart. 1.2, el cual cita "... cuando un funcionario detecte una irregularidad que pudiera constituir una falta disciplinaria, sin que hubiere denuncia, procederá a investigar los hechos y dentro de los cinco (5) días elevará los resultados de la investigación con emisión de criterio al superior jerárquico...".

Estas investigaciones administrativas realizadas en los comienzos del procedimiento y que aún no hay certeza de si serán objeto de presumario o sumario son actuaciones en las que, sin descuidar el principio de debido proceso, el esclarecimiento de los hechos surge de actuaciones sencilla. A esta modalidad podríamos denominarla "investigación simple".

Luego de esta etapa y si la Dirección de la rama de educación lo considera necesario, ordenará a su criterio una investigación más profunda de los hechos, por lo que efectuará una disposición fundada, en la cual se designará un funcionario que estará a cargo de la investigación y que, con las particularidades que pasaremos a detallar a continuación, realizará lo que se denomina "investigación presumarial".

Es decir que, luego del informe respectivo elaborado en la investigación simple, si el inspector lo considera conveniente, se abrirá la etapa que es regulada a partir del art. 139 del D. R. N.º 2485/92 apart. 2, el cual se titula "De las Investigaciones Presumariales...", cuyo primer punto dispone que "cuando a un docente se le impute la comisión de faltas disciplinarias, la rama docente respectiva ordenará por disposición la investigación presumarial..."; esta disposición dictada al efecto tiene, generalmente, como base el informe elaborado por el inspector.

En tal sentido, no debemos dejar pasar algunos cambios ocurridos en relación a quienes estaban a cargo de estas investigaciones. Anteriormente, el funcionario encargado de conducir la investigación era el inspector docente de la rama respectiva, pero, con el dictado de la Resolución N.º 1541 del año 2005, se creó el cargo de inspector presumariante

para cada región educativa, con competencia para tramitar las causas disciplinarias docentes, cuya investigación presumarial será debidamente ordenada por las direcciones docentes.

Este funcionario tendrá como principales funciones emanadas de la mencionada resolución las siguientes: dictar las providencias necesarias para impulsar el procedimiento, producir citaciones, tomar declaraciones, formular y diligenciar requerimientos escritos mediante oficios a otras dependencias de la administración pública provincial y autoridades judiciales cuando sea necesario para el cumplimiento de su cometido, así como también formular denuncias penales ante el conocimiento de ilícitos de esta naturaleza, entre otras tareas.

El resultado de la investigación realizada por el inspector presumariante será plasmado en un informe final, cuyo contenido será de vital importancia, ya que deberá emitir un criterio en el que, por un lado, podrá considerar las faltas como leves, lo que nos obliga a aplicar la normativa imperante que establece que las sanciones impuestas como resultados de faltas leves pueden ser aplicadas por el superior jerárquico del establecimiento escolar y son pasibles de la vía recursiva prevista en el capítulo XXIV del Estatuto del Docente<sup>7</sup>.

Anotemos aquí una gran diferencia con respecto a la etapa sumarial que explicaremos más adelante: nos referimos a que, aun sabiendo que la etapa presumarial como la sumarial forman parte de un solo procedimiento disciplinario cuya finalidad consiste en determinar la existencia o inexistencia de conductas antirreglamentarias y, en su virtud, en ambas etapas se realiza actividad investigativa a un mismo efecto, su única diferencia radica en que el presumario posibilita la imposición directa de sanciones permitidas a través de la tipificación de la trasgresión estatutaria como leve, la cual ya mencionamos (art. 132, Ley 10.579); mientras que, de considerarse que las conductas investigadas exceden dicha calificación, se habilita la instancia del procedimiento sumarial.

Ambos procesos deben interpretarse como eslabones de una misma cadena, que culminará con la intervención de la máxima autoridad de la Dirección General de Cultura y Educación a través de un acto administrativo final.

Continuando con el procedimiento, si el inspector presumariante nota que de lo investigado nos encontramos ante una falta grave, solicitará a la Subsecretaría de Educación que se instruya sumario administrativo disciplinario haciendo uso del art. 139 apart. 2 p. 2.1, Decreto Reglamentario del Estatuto del Docente, el cual establece:

Finalizada la investigación presumarial, el funcionario actuante elevará las actuaciones a la Dirección Docente respectiva, con emisión de criterio en todos los casos, sobre la conveniencia o no de instruir sumario. En el primer caso, con indicación del o los docentes imputados, cargos que se formulan y normas que se consideran transgredidas.

---

<sup>7</sup> Ley 10.579. Cap. XXIV de los recursos.

Cabe destacar que, en el Estatuto del Docente, encontramos supuestos en los que la calificación de la conducta o hecho como falta grave, surge taxativamente de la misma ley, así, por ejemplo, art. 30<sup>8</sup>, 120<sup>9</sup> y 126<sup>10</sup>.

#### IV. La orden de sumario

Como ya mencionamos, luego del informe del inspector presumariante, este solicitará la Instrucción de Sumario administrativo a la Subsecretaría de Educación, la cual será receptora de estas actuaciones y propiciará la mencionada resolución; acto siguiente, la enviará a la Dirección de Asuntos Jurídicos de la Auditoría General, lugar indicado para la sustanciación del sumario.

Antes de continuar, debemos hacer un breve análisis cronológico con respecto a la orden de sumario y su remisión. Nos referimos a que el art. 140, 1.º párrafo del Estatuto del Docente, Ley 10.579 t. o. relata “... Si el Subsecretario de Educación dispone la instrucción de sumario cursará las actuaciones correspondientes a la Dirección de Sumarios dependiente de la Secretaría General de la Gobernación, para que dicho organismo lo sustancie...”

Recordemos que, con la sanción de la Ley 11.612, Ley Provincial de Educación (ya derogada) a través de su artículo 33 inc. w, los sumarios disciplinarios de la Dirección General de Cultura y Educación ya no fueron más remitidos a la Dirección General de Sumarios de la Provincia de Buenos Aires, sino que son sustanciados ante la Dirección de Auditoría dependiente de la Dirección General de Cultura y Educación.

Asimismo, por el decreto N.º 4457/94 en su art. 9, se estipula que “La Dirección General de Cultura y Educación procederá a agilizar los trámites sumariales correspondientes a docentes alejados de sus funciones por razones disciplinarias...” y, por Resolución Ministerial N.º 282/95, el Director General de Cultura y Educación delegó en la Auditoría General la sustanciación de los sumarios administrativos disciplinarios al personal docente por orden de la Subsecretaría de Educación.

En marzo del año 2002, por medio de la Ley 12.727, surgió el denominado Departamento de Sumariantes (hoy denominado Dirección de Asuntos Jurídicos-Auditoría General) y,

---

<sup>8</sup> Ley 10.579. T. o. art. 30: La comprobación de que un docente se desempeña excediendo las situaciones previstas en el artículo 28º, o se encuentra en alguna de las incompatibilidades mencionadas en el artículo 29, constituirá falta grave.

<sup>9</sup> Ley 10.579. T. o. art. 120: Todo docente en uso de licencia por enfermedad o accidente de trabajo, no podrá desempeñar en forma simultánea otras ocupaciones ya sea en el ámbito privado u oficial, si en las mismas debe realizar funciones similares a aquéllas para las que se le ha reconocido incapacidad laboral, ni ausentarse de su domicilio, salvo que el organismo médico interviniente autorice las situaciones mencionadas. En este caso deberá notificarse al superior jerárquico. En el caso de comprobarse una trasgresión de lo anteriormente expuesto, la licencia será dejada sin efecto y el docente incurrirá en falta grave.

<sup>10</sup> Ley 10.579. T. o. art. 126: Incurrir en responsabilidad por falta grave quien invoque causa falsa o inexistente, para solicitar licencia o cohonestar inasistencia o faltas de puntualidad o quien, en el curso de un año calendario incurra en diez (10) inasistencias que sean declaradas injustificadas, siendo por ello pasible de la aplicación de las sanciones disciplinarias correspondientes.



a tal fin, este posee el cuerpo de instructores letrados con sede en la ciudad de La Plata, cuerpo que cuenta con una docena de abogados dedicados a la tarea de instruir el proceso disciplinario de una población de centenas de miles de docentes.

Continuando con la orden de sumario, emitida por la Subsecretaría de Educación, debemos resaltar que esta debe contener lo dispuesto en el Decreto Reglamentario 4141/96 de la Ley 10.430 t. o., el cual, en su art. 92 –Título 1.º, apart. 1, es decir: “... el acto u orden que disponga la instrucción de sumario deberá contener ineludiblemente, en forma clara y precisa, la mención de los hechos a investigar, y la individualización del o de los agentes presuntamente involucrados, si los hubiere...”; agrega luego que, en este último caso, se remitirá a la Dirección de Sumarios, juntamente con el referido acto: a) copias del legajo personal de cada uno, con todos los antecedentes que obren en él; b) ultimo domicilio declarado en los términos del artículo 78, inciso o) de la Ley, y c) informe de concepto del superior inmediato, en los rubros idoneidad, laboriosidad y conducta. En caso de que él o los agentes estuvieran suspendidos o sin prestar servicios por cualquier motivo, el informe será efectuado por el último superior jerárquico, mientras preste funciones efectivamente.

Algo de suma importancia para el docente es que, en esta orden, generalmente, la Subsecretaría de Educación se expide en cuanto al relevo transitorio de funciones del docente, el cual pudo haber sido ejecutado anteriormente por el inspector presumariante y que la Subsecretaría deberá o no ratificar; recordemos que este instituto surge del art. 139 del E. D., el cual nos dice:

... si por la naturaleza y gravedad de los hechos fuese inconveniente la permanencia en el desempeño del cargo por parte del presunto imputado el funcionario actuante podrá relevarlo transitoriamente de sus funciones, debiendo dar cuenta de ello a la rama técnica correspondiente dentro de las cuarenta y ocho (48) horas...

El relevo de funciones implica el desplazamiento transitorio del docente; aquel podrá disponerse durante las etapas presumarial y/o sumarial, tratándose de una medida preventiva y que no constituye sanción; por lo tanto, resulta irrecurrible. La disposición que lo ordena deberá consignar el lugar de prestación de los servicios y no debe alterar el horario del cargo, horas o módulos relevados ni afectar la unidad familiar ni producir incompatibilidades.

El relevo podrá disponerse ante las situaciones previstas en el art. 140, incisos II puntos a) y b) primer párrafo del mencionado Decreto Reglamentario, esto es: “... por la naturaleza de la falta se torna incompatible la permanencia del docente en sus tareas habituales” o “... cuando la permanencia pudiera obstaculizar la investigación...”.

El otro instituto que puede ser aplicado, si fuere necesario el alejamiento del docente dada la gravedad de los hechos, es la suspensión preventiva, la cual se plasma en el art. 140 del Estatuto del Docente, 3.º párrafo<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Ley 10.579 t. o. art. 140: En el mismo acto administrativo, si fuera necesario, se dispondrá el desplazamiento del docente a otro organismo hasta la finalización del sumario o su suspensión con carácter preventivo cuando la gravedad del hecho aconseje el alejamiento transitorio del servicio.

Estas medidas no presuponen culpabilidad ni tienen carácter punitivo. En caso de suspensión, si el sumario concluye con la absolución o el sobreseimiento definitivo del encartado, se le abonarán íntegramente los haberes actualizados por todo el tiempo que duró la medida. Si la sanción aplicada fuera de suspensión, se le computará por cumplido el tiempo que duró la medida preventiva; si este fuera excedente, se le abonará como si hubiera sido trabajado. Si la sanción fuere expulsiva, no percibirá haberes por el tiempo de la suspensión preventiva.

El mismo artículo 140 bajo análisis dispone complementariamente que, si hay suspensión preventiva, el sumario deberá ser resuelto dentro de los noventa (90) días desde la notificación de la medida y que, para “... el caso de que se estuviere tramitando causa penal en la cual el docente hubiese sido procesado deberá estarse a la sentencia definitiva que se dicte en la causa”.

Nuestro más Alto Tribunal en reiteradas oportunidades no ha hecho más que confirmar los conceptos establecidos en los art. 139 y 140 de la Ley 10.579 y su reglamentación, a decir:

... los art. 139 y 140 de la Ley 10.579, establecen que cuando a un agente se le impute la comisión de faltas graves se procederá a efectuar una investigación, y si por la naturaleza de los hechos resultare inconveniente la permanencia de aquél en el desempeño del cargo se lo [...] relevará transitoriamente de sus funciones [...] y que ante la decisión de instruir un sumario, en el mismo acto administrativo, se dispondrá el desplazamiento del docente a otro organismo. El procedimiento para llevar a cabo el imperativo legal se halla sujeto a reglamentación tal como dispone el art. 139 en su segundo párrafo y establece que el relevo de funciones implica el desplazamiento transitorio del docente, el que se puede disponer tanto en las etapas presumarial y sumarial, constituyendo una medida preventiva que no implica sanción.<sup>12</sup>

Cabe agregar que, en caso de suspensión, si el sumario concluye con la absolución o el sobreseimiento definitivo del encartado, se le abonarán íntegramente los haberes actualizados por todo el tiempo que duró la medida.

Debemos señalar que, en cuanto a los recursos, en el régimen disciplinario docente, solo puede ser recurrible la suspensión preventiva, lo que hace que el relevo de funciones —medida equivalente a la disponibilidad relativa—, sea expresamente irrecurrible conforme lo establece el Decreto 2485/92 en su art. 140 ap. II).

A causa de estos 2 institutos o de alguno de los puntos contenidos en la orden de sumario, suelen verse en la práctica innumerables presentaciones de recursos frente a estas cuestiones, a lo que encontramos respuesta en el art. 139 del Decreto Reglamentario del Estatuto del Docente 2485/92 apart. 2.12, el cual dicta: “... las disposiciones que ordenan la investigación presumarial o sumarial son irrecurribles...”

---

<sup>12</sup> SCBA, B 55993 S 14-6-2000, carátula: García de León, Juan C. c/ Pcia. de Bs. As. (Dcción. Gral de Educación y Cultura) s/ Demanda Contencioso Administrativa” y B 59905 S 9-5-2001, carátula: Muñoz, María C. c/ Pcia. de Bs. As. (Dcción. Gral. de Cultura y Educación) s/ Demanda Contencioso Administrativa).

A mayor abundamiento, más de una vez ha intervenido la Asesoría General de Gobierno para expedirse sobre la cuestión en virtud de la asiduidad con la que se planteaban los recursos de revocatoria y jerárquico en subsidio para atacar este acto administrativo; en relación, se ha expedido de la siguiente manera, refiriéndose a la orden de sumario:

... la misma constituye un acto de la administración dirigido a dar inicio al iter sumarial sobre el cual transcurrirá una sucesión de actos complejos dirigidos a informar legal y razonadamente la competencia decisoria final encomendada a la Sra. Directora General de Cultura y Educación, que por tratarse de un acto de administración la irradicación de sus efectos no trascienden la esfera interna de la administración activa.

Ello es debido a que la naturaleza de la orden es de estímulo de procedimiento, no generador en sí mismo de sanción alguna; en otras palabras, la disposición de la Subsecretaría es de orden público autoejecutoria, no es posible cuestionar su contenido ni sus consecuencias, hasta que la normativa regulatoria del procedimiento inaugurado por ella así lo establezca. Por ello, la presentación de recursos en su contra es prematura.

Podríamos agregar que este acto no constituye un acto administrativo de naturaleza final, como sí lo es el que decidirá, de manera concreta, directa e inmediata, sobre los derechos nacidos en relación con la función administrativa que desenvuelve; en efecto, constituye un acto procedimental de empuje de las presentes actuaciones hacia la decisión final en cabeza de la Dirección General de Cultura y Educación, ya que el inicio de la investigación sumarial de manera alguna implica imputación a la docente; es precisamente una etapa investigativa destinada a dilucidar la materialidad y/o veracidad de los hechos en análisis, y puede resultar, luego de la tarea que llevará a cabo la instrucción sumariante, imputación o sobreseimiento. La docente verá garantizado su derecho a ejercer defensa.

La doctrina calificada, refiriéndose a esta cuestión, resalta "... ello ya que más allá del temor que entre los agentes públicos genera la simple mención de la apertura de un sumario administrativo, a decir verdad este viene a garantizar la plena vigencia del debido proceso adjetivo..."<sup>13</sup>.

Además, el imputado tendrá derecho, en el momento adecuado, a ejercer su descargo ante la existencia de oportuna imputación por la instrucción sumariante; además podrá, eventualmente, recurrir a la resolución final que dicte la Dirección General de Cultura y Educación, de tal modo que el derecho de defensa quedará garantizado.

Por último, debemos resaltar que la orden sumarial, además de todo lo ya mencionado, contiene en determinados casos la aclaración de que, si de la investigación surge que existe otro u otros agentes implicados, se notifica a la Subsecretaría de Educación a los fines de cumplir con la ampliación de orden sumarial, así como también ordena a la instrucción sumarial que, si de los actuados surgiere, se proceda a la denuncia penal de los hechos denunciados.

---

<sup>13</sup> Bastons Jorge Luis, "Las claves conceptuales del empleo público en Argentina", en *Derecho Público para administrativistas*, La Plata, Ed. Platense, 2008, p. 310.

Una vez culminada la disposición, debe cumplirse con su notificación, y comienza a hacerse con las direcciones involucradas; esto es tarea de la Dirección de Coordinación Administrativa, dependiente de la Subsecretaría de Educación, la que notifica a las direcciones pertinentes la disposición<sup>14</sup>.

Esta última Dirección de Gestión de Asuntos Docentes envía a la Secretaría de Asuntos Docentes un instructivo a fin de notificar fehacientemente la disposición al docente involucrado, con la recomendación de que la notificación se realice con copia de la disposición que será firmada al pie de esta por el/los recurrentes, debiendo hacer constar en ella: a) firma del docente, b) aclaración de firma, c) lugar y fecha de notificación, y d) domicilio constituido. Recordemos que el sumariado constituirá domicilio para todos los efectos del procedimiento sumarial.

Para el caso de ausencia, aclara el instructivo que, si el recurrente no concurre a notificarse, la Secretaría de Asuntos Docentes deberá practicarla en el último domicilio constituido o denunciado, conforme art. 6 inc. i del Estatuto por las formas establecidas en el art. 161 del Decreto Reglamentario N.º 2485/92 de la Ley 10.579.

## V. Etapa sumarial - intervención del instructor

Una vez ingresado el expediente a la Dirección de Asuntos Jurídicos de la Auditoría General, se designará un Instructor Sumariante; la doctrina señala "... la sustanciación del sumario administrativo disciplinario se halla a cargo de un órgano predispuesto e independiente —el instructor—, quien tiene, entre otros deberes, la dirección e impulso oficioso del procedimiento..."<sup>15</sup>.

Estos instructores tendrán que llevar adelante una investigación bajo estrictas normas de imparcialidad y objetividad y con las pruebas rendidas en las actuaciones, orientar su accionar hacia la acreditación de los hechos u omisiones que pudieren constituir faltas pasibles de sanción, cumpliendo etapas procedimentales, las cuales describiremos más adelante.

Recordemos que es un deber de los instructores sumariantes proceder a la recepción de las actuaciones administrativas disciplinarias dentro de un plazo que no podrá exceder de diez días de que fuera designado, de acuerdo a lo normado por el art. 92 título 3 apart. VI del Decreto 4161/96.

Este plazo de diez días otorgado para la recepción de actuaciones tiene por único fundamento el hecho de la posibilidad del instructor de expresar su excusación respecto de su intervención en las actuaciones, de acuerdo a lo previsto en el art. 92 apart. XVII del

---

<sup>14</sup> Hoy estas direcciones son las siguientes : Dirección Provincial de Política Socio Educativa, Provincial de Gestión Educativa, Provincial de Recursos Humanos, Provincial de Legal y Técnica, Provincial de Educación Inicial, Tribunales de Clasificación, Tribunal de Disciplina , Inspección General, Coordinación Legal y Técnica de Personal y de Gestión de Asuntos Docentes .

<sup>15</sup> Repetto, Alfredo, "El Sumario Disciplinario: su desarrollo", en *Procedimiento Administrativo Disciplinario. El sumario*, Buenos Aires, Ed. Cátedra Jurídica, 2008, p. 36.

D. R. 4161/96 y con apoyatura en alguna de las causales taxativamente establecidas en el mencionado apart. XVII<sup>16</sup>.

Esta excusación es un acto voluntario y espontáneo realizado por el instructor, en virtud del cual rehúsa o se aparta de actuar en un asunto concreto, donde por ley corresponde intervenir, al entender que se halla inmerso en una causa o motivo de excusación.

Además, tal abstención posee como correlato el derecho del docente sumariado de proceder a la recusación del instructor sumariante en oportunidad de serle notificada la designación del mismo en virtud de esta última norma citada.

Cabe aclarar que existe una disposición interna N.º 14/10 por parte del Auditor General destinada a los instructores, en la que dispone que, a partir de la fecha de cada designación, se comienza a computar el plazo de diez días que posee el instructor para expresar por escrito excusación motivada únicamente en alguna de las causales establecidas por el art. 92 apart. XVII del Decreto Reglamentario 4161/96, que le impiden ejercer su intervención, y transcurrido ese plazo, sin que el instructor se expidiera al respecto, o en su caso, desestimada la excusación, el expediente se reputará aceptado y quedará bajo su plena responsabilidad, razón por la cual el agente instructor deberá impulsar de inmediato actos útiles de procedimiento a fin de evitar dilaciones innecesarias y toda inactividad que pudiera propender a la extinción de la potestad disciplinaria de la administración.

Una vez aceptado, procederá a otorgar vista de las actuaciones al docente involucrado mediante notificación fehaciente, ya que es un paso primordial para el derecho de defensa del imputado tener vista de las actuaciones antes de que el instructor establezca el secreto de sumario, más aún si recordemos que, durante la etapa presumarial, el docente no goza de esta posibilidad<sup>17</sup>.

Una vez tomada la vista por el docente, el instructor sumariante procederá a dictaminar apertura a prueba de las actuaciones, la cual es un acto interno que no se debe notificar

<sup>16</sup> Dec. Regl. 2485/92 Art. 92. Apart. VII. El sumariado podrá recusar al instructor por algunas de las siguientes causas: a) Parentesco por consanguinidad dentro del cuarto grado civil o segundo por afinidad con alguno de los involucrados o denunciantes. b) Ser o haber sido denunciado o acusado por un delito o falta disciplinaria por alguno de los involucrados o denunciantes. c) Ser o haber sido denunciador o acusador del que recusa. d) Tener interés directo o indirecto en el resultado del sumario, que se manifieste por parcialidad evidente en la investigación. e) Tener el instructor, su cónyuge o sus parientes consanguíneos hasta el cuarto grado o afines hasta el segundo, pleito pendiente con el recusante. f) La amistad íntima con alguno de los involucrados o denunciantes, que se manifieste por frecuencia en el trato. g) Enemistad manifiesta o resentimiento por hechos graves y conocidos con involucrados o denunciantes. h) Ser o haber sido tutor o curador de involucrados o denunciantes. i) Tener comunidad de intereses con involucrados o denunciantes. j) Ser acreedor, deudor o fiador de involucrados o denunciantes. k) Haber recibido el instructor de parte del imputado beneficio de importancia o después de iniciado el sumario, presentes o dádivas, aunque sean de poco valor. l) Las causales de recusación enunciadas precedentemente alcanzarán igualmente al representante o patrocinante del inculpado. El instructor que se encuentre en alguna de las circunstancias enumeradas deberá excusarse. La recusación no suspende el curso del sumario, salvo en lo que atañe a la declaración del sumariado, pudiendo designarse transitoriamente otro instructor mientras se sustancia el correspondiente incidente. Las causales de recusación y excusación antes enunciadas, serán de aplicación también para los secretarios letrados que pudieren ser designados.

<sup>17</sup> Decreto 2485/92, art. 139, apart 2.11. Durante la etapa presumarial, no se dará información, copia ni vistas, conforme lo establecido en el artículo 164 del Estatuto del Docente, excepto a la Dirección Docente respectiva y lo previsto en esta reglamentación respecto de la indagatoria.

y que tiene como objetivos recepcionar las actuaciones, la designación definitiva del instructor y, principalmente, dar comienzo al secreto sumarial conforme el art. 92, apart. XXI del Decreto Reglamentario 4161/96 Ley 10.430 t.o., el cual dispone: “... el sumario será secreto hasta que el instructor dé por finalizada la prueba de cargo...”

Como vemos, en este acto útil, tendremos por reproducida la prueba documental obrante en autos hasta el momento, así como las declaraciones presentadas en legal forma a fin de no duplicar la información existente y evitar así el dispendio de la actividad administrativa; pero también aclararemos que se proveerá toda otra medida de prueba no prevista en el presente y que, en el curso de la investigación, resulte de interés a la causa.

Luego de terminada esta etapa, comienza lo que se denomina “la prueba de cargo”.

## VI. La prueba de cargo

Como mencionamos en el capítulo anterior, el fin de decretar el secreto de sumario es para garantizar la eficacia de la investigación en torno a la práctica de algunas diligencias, y las diligencias más importantes son las que consistirán en la búsqueda de las pruebas.

Por prueba se entiende un hecho supuestamente verdadero que se presume debe servir de motivo de credibilidad sobre la existencia o inexistencia de otro hecho.

Toda prueba comprende al menos dos hechos distintos, uno que se puede llamar principal, que es aquel cuya existencia o inexistencia se trata de probar, y otro denominado hecho probatorio, que es el que se emplea para demostrar la afirmativa o la negativa del hecho principal. Toda decisión fundada sobre una prueba actúa, por lo tanto, por vía de conclusión; dado tal hecho, llevo a la conclusión de la existencia de tal otro.

La prueba se apreciará con razonable criterio de libre convicción, así lo establece el art. 58 del Decreto 7647/70. Recordemos que la Ley de Procedimiento Administrativo de la Provincia de Buenos Aires es de aplicación supletoria para lo no reglado en el Estatuto del Docente.

El hecho de que la administración no esté sometida a reglas prefijadas para apreciar el valor de la prueba no significa que su apreciación pueda ser totalmente discrecional e irrevisable, ya que la apreciación de la prueba constituye también un aspecto de la legitimidad del acto y, como tal, debe ser controlada.

Ello así, la apreciación administrativa de los hechos debe a todo evento ser razonable, no pudiéndose desconocer arbitrariamente las pruebas pactadas al expediente u otorgársele valor a medios probatorios insuficientes o ineficaces para acreditar los hechos que se investigan. Cabe agregar, asimismo, que la libertad para apreciar las pruebas no significa liberar a la administración de su deber de fundar sus actos y, consecuentemente, explicar por qué y de qué manera ha valorado la prueba. Bien señala la doctrina que “... el elemento probatorio tendrá que aportar certeza o convicción acerca de haber cometido una falta disciplinaria y de que el sumariado ha sido su autor, con lo cual el dato probatorio tendrá que ser relevante.”<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Cafferata Nores, José, *La prueba en el proceso penal*, Depalma, 1994, pp. 12-19.

Recordemos que el instructor solo debe investigar los hechos que integran el objeto del sumario.

Como vemos en la etapa de prueba de cargo, el instructor tendrá las facultades ordenatorias de los medios de prueba que pueden ser relevantes; el sumariado podrá solicitarle la realización de medidas, pero es facultativo de la instrucción hacerlo porque es el instructor quien tiene la iniciativa probatoria; en cambio, en la etapa de defensa del imputado, precisamente en la prueba de descargo, es el imputado quien propondrá las medidas probatorias que crea convenientes, ya que será él quien tenga en ese momento la iniciativa probatoria.

Así como la labor del inspector presumariante consiste en precisar el hecho, conducta disvaliosa, los posibles responsables, las circunstancias en que se produjo y las normas transgredidas, la labor del instructor, en cambio, consiste en acreditar el hecho, las circunstancias en las que aconteció, las normas y deslindar la responsabilidad que por el hecho pudiere caberle al sumariado.

A los fines de poder determinar la real existencia de los hechos que motivan las actuaciones sumariales, se deberán recabar distintos tipos de prueba, entre las que podemos mencionar: declaración indagatoria, testimonial, informativa, pericial, documental, careos, etc., conforme art. 92, inciso 8, Decreto 4161/96, reglamentario de la Ley 10.430. Estos medios de prueba coinciden con los previstos en la reglamentación del art. 139 del Decreto Reglamentario de la Ley 10.579, para la etapa presumarial<sup>19</sup>.

En cuanto a la prueba documental, algo de suma importancia es aclarar que el instructor sumariante toma las actuaciones previas sustanciadas por la Dirección Docente y puede utilizarlas, en la medida en que sean válidas, para fundar sus conclusiones, ratificando la prueba realizada en la etapa anterior, parte de la doctrina, al referirse en este sentido, destaca que "... en la prueba documental la fuente de prueba es el hecho consignado en el documento (público o privado) y el medio de su incorporación en original o fotocopia autenticada, o su exhibición al proceso..."<sup>20</sup>.

Otro de los principales medios probatorios es la prueba testimonial, la cual, a fin de facilitar su análisis, podríamos subdividirla en declaraciones informativas, testimoniales e indagatorias.

Definiéndolas brevemente podemos decir que, en cuanto a la declaración informativa, surge de la normativa que "... en cuanto al agente sospechado, no incluido en la orden sumarial pero que pudiera llegar a ser responsable del hecho investigado, procede la declaración informativa..." (art. 92 8 a XXXIII Dto. 4161/96 Ley 10.430).

En cuanto a la declaración testimonial, podríamos decir que las hay de cargo y de descargo. La primera es utilizada en el comienzo de la tarea del instructor a aquellas

---

<sup>19</sup> Decreto 2485/92, art. 139, 2.2. "La investigación presumarial se hará mediante declaraciones del o los imputados, testigos, pericias, informes, documentos, cotejos y en general cualquier medio de prueba que permita esclarecer la veracidad de los hechos".

<sup>20</sup> Repetto, Alfredo, *op. cit.*, pp. 113-114.

personas que fueron testigos de los hechos según surge del expediente; aquí el interrogado queda bajo juramento de decir la verdad de todo cuanto supiere o le fuera preguntado.

En cuanto a la testimonial de descargo, es aquella que se produce en la etapa defensiva del agente luego de haber sido imputado en el cargo; este ofrecerá los testigos que crea conveniente para su defensa. Aquí también los interrogados quedan bajo juramento de decir la verdad de todo cuanto supiere o le fuera preguntado.

## **La declaración indagatoria**

En cuanto al agente incluido en la orden de sumario sospechado de transgredir las normas estatutarias, se le recabará declaración indagatoria.

Esta constituye uno de los principales presupuestos del debido proceso adjetivo, que debe ser garantizado por la administración en toda tramitación, cobrando fundamental importancia en los procedimientos sancionatorios. Ello así, el derecho a ser oído y la garantía de la defensa en juicio se concreta a partir del referido instituto, siendo obligatorio para el instructor disponer esta medida, por lo cual, en un procedimiento sumarial donde no tengamos constancia de haberse producido la declaración del imputado, será objeto de plantear la nulidad de todo lo actuado.

Previo a recibirle declaración indagatoria, debe hacerse saber al declarante las causas que determinaron la instrucción, la responsabilidad que se le atribuía, la posibilidad de ser asistido por un letrado y la de negarse a declarar, sin que ello hiciera presunción en su contra, todo ello, sin exigirle juramento o promesa de decir verdad.

La declaración como testigo, sin haberle indicado que podía negarse a declarar y ser asistido por un letrado, invalida el procedimiento; máxime si las imputaciones al agente surgieron de sus propias declaraciones testimoniales.

Debemos recordar que la presencia del letrado estará dirigida a controlar la legalidad del acto, ya que no tiene derecho alguno de intervenir en el interrogatorio, así como tampoco se permite el dialogo entre el declarante y su letrado en orden al contenido de la respuesta, es decir, como debe responder su asistido o sugerencias en tal sentido.

Si el declarante solicita contar con asistencia letrada, pero no fue acompañado por un abogado, el instructor tendrá que suspender la audiencia para luego fijar y notificar un nuevo día para su realización.

Puede ocurrir también que el agente citado no concurriera a la audiencia fijada, entonces, se procederá a citarlo nuevamente y, si no concurriera, se continuará con el procedimiento.

Si el agente justifica su incomparecencia, en este supuesto, se tendrá que designar otra fecha para la audiencia, que se computará como la primera, por lo cual, si el agente no concurre, resulta conveniente efectuar otra citación.

Recordemos que las notificaciones serán dirigidas al último domicilio conocido por la administración, el que se reputará subsistente a todos los efectos legales mientras no se designe otro.



Algo común es que, de no encontrar al agente sumariado en el último domicilio declarado que se registre en el legajo personal, para solucionar esto, se procederá a notificar lo en su lugar de trabajo por medio de su superior jerárquico. Bien sabemos que la Dirección de Escuelas consta de registros informáticos de donde puede surgir en qué establecimiento educativo cumple funciones cualquier agente.

Por último, no debemos olvidar que el imputado puede espontáneamente ampliar su declaración cuantas veces lo estime necesario ante el instructor, quien la recibirá inmediatamente siempre que el estado del trámite lo permita. Asimismo, el instructor podrá llamar al sumariado cuantas veces lo considere conveniente para que amplíe o aclare su declaración<sup>21</sup>.

## **VII. Levantamiento del secreto sumarial. Sobreseimiento o imputación**

Bien señala el art. 92-9- LXIX Dto. 4161 cuando establece: “... concluida la prueba de cargo, el instructor dispondrá el levantamiento del secreto de sumario...” y es este el momento donde el instructor resolverá sobreseer o imputar al agente en cuestión.

Si a juicio del instructor no se encuentra acreditada la falta administrativa e individualizado el autor o autores, se propiciará el sobreseimiento del agente (art. 92 inc. 9 apart. LXXII D.R. 4161/96), elevándose las actuaciones a la Dirección Tribunal de Disciplina, previo análisis de su superior jerárquico y si este comparte el criterio lo remite al Tribunal de Disciplina con opinión fundada.

En caso de no coincidir con el criterio del instructor, lo devolverá a este para que sustancie otras medidas de prueba que estime procedentes.

La otra posibilidad que posee el instructor es dictar el denominado auto de imputación.

### **Auto de imputación**

Este acto se dictará cuando, a juicio del instructor, se encuentre acreditada la falta e individualizado el docente (el art. 92 inc. 9 apart. LXX). Nos dice que esta providencia deberá contener la exposición metódica de los hechos que se relacionan con las pruebas agregadas al expediente, la participación que en ellos tuvieron cada uno de los imputados, individualizándolos en forma completa, y además las circunstancias atenuantes y agravantes que pudieran modificar su responsabilidad, teniendo como base las pruebas sin inmiscuirse en valoraciones subjetivas.

El Artículo 142 dispone: “Se consideran atenuantes de la falta de disciplina las circunstancias siguientes: La falta de intención dolosa en la comisión del acto imputado y el correcto comportamiento anterior. En caso contrario ambas circunstancias son agravantes y su enumeración no es taxativa, sino meramente enunciativa”.

---

<sup>21</sup> Dto. 4161/96. art. 92-8-A- XXXIII El inculpado podrá ampliar su declaración cuantas veces lo desee, en cualquier estado del sumario, pudiendo incluso pedirse la presente medida a solicitud de otros imputados con consentimientos del inculpado.

Lo de suma importancia para el docente es la parte dispositiva del auto de imputación, el cual deberá contener el encuadramiento legal que corresponda a los hechos relacionados y a la sanción disciplinaria que estime aplicable y el otorgamiento de traslado para descargo y ofrecimiento de prueba a los imputados”.

El auto de imputación es irrecurrible, lo cual no obsta a que el docente lo cuestione en el descargo que puede presentar.

## **VIII. Defensa del imputado**

Notificado el auto de imputación al agente sumariado, se le otorgará vista de todo lo actuado por el término de diez días, dentro de los cuales deberá efectuar su descargo y proponer las medidas de prueba que crea oportunas para su defensa.

Si el imputado hace uso de su descargo, ofrecerá toda la prueba que intente valerse, ya que aquí es el momento donde el imputado podrá contradecir las pruebas ya obrantes a través de las pruebas que él ofrece.

En cuanto a la prueba testimonial en esta etapa de descargo, el imputado no podrá ofrecer más de cinco testigos, salvo que, en el auto de imputación, el instructor hubiere utilizado un número mayor de testigos de cargo en su perjuicio, cuando haya propuesto un número mayor, el instructor tomará declaración a los cinco primeros de la lista presentada.

Con respecto a los restantes, emitirá providencia fundada, resolviendo con relación a la conveniencia de que depongan, para lo cual tendrá en cuenta la complejidad de los hechos y sus circunstancias.

El imputado que busque hacer efectivo este derecho de descargo deberá, en el escrito de ofrecimiento de prueba, indicar domicilio o dependencia administrativa donde se desempeñen los testigos a los fines de su notificación, debiendo acompañarse, asimismo, los interrogatorios abiertos a cuyo tenor declararán aquellos.

En caso de incumplimiento de estos requisitos, el instructor intimará al imputado por un plazo de dos días para que subsane la omisión, bajo apercibimiento de tener por no ofrecida la prueba.

Además el instructor podrá desestimar las preguntas que considere improcedente y formular las aclaraciones que considere pertinentes, sin recurso alguno en ambos casos. En el auto de proveimiento de prueba de descargo, se fijará la fecha y la hora en que se efectuará la audiencia. Asimismo, se fijará fecha y hora para una audiencia supletoria, para el caso de que no pudiere concurrir a la primera. Si los testigos no comparecieran a ninguna de las audiencias fijadas, dentro del día siguiente al de la fecha fijada para la segunda, el instructor tendrá por desistida la prueba, salvo que el imputado, el día de la segunda audiencia, se presentare acreditando razones debidamente fundadas.

Así como en la prueba testimonial de cargo los letrados no tienen plena intervención en los interrogatorios, en esta parte del proceso sí podrán hacerlo con facultad de ampliar el interrogatorio, a través del instructor.

Por otra parte, uno de los métodos de defensa que plantean los docentes es demostrar que no podrán ser alcanzados por ninguna sanción, ya que, en virtud de alguno de los postulados del art. 144 del Estatuto del Docente, ha expirado de la facultad sancionatoria de la administración. Recordemos que el art. establece lo siguiente: La facultad de aplicar sanción por parte de la Dirección General de Escuelas y Cultura se extingue: a) Por fallecimiento del docente. b) Por desvinculación del docente con la Dirección General de Escuelas y Cultura, salvo que la sanción que correspondiera pudiera modificar la causa del cese. c) Por prescripción de los siguientes términos: Al año, en los supuestos de falta susceptible de ser sancionada con penas correctivas. A los tres (3) años en los supuestos de faltas susceptibles de ser sancionadas con penas expulsivas.

Cuando el hecho constituya delito, el plazo de prescripción de la acción disciplinaria será el establecido en el Código Penal para la prescripción del delito de que se trate. En ningún caso, podrá ser inferior al plazo fijado en el inciso precedente.

En los casos de los apartados 1 y 2 del inciso c), “los plazos de prescripción serán considerados a partir de la fecha en que se cometió la falta”.

En cuanto al citado inc b), “... por desvinculación del docente con la Dirección General de Escuelas y Cultura, salvo que la sanción que correspondiera pudiera modificar la causa del cese...”. Cabe aclarar que lo que se extingue es la potestad sancionatoria pero no la potestad disciplinaria; ya la desvinculación no es causa de conclusión del procedimiento, solo afecta a la posibilidad de aplicar sanción.

Es frecuente que el agente inmerso en un procedimiento sumarial opte por efectuar la renuncia a su cargo con el objetivo de no sufrir una sanción, lo que es un error. La jurisprudencia nacional se ha expedido en el tema:

... la extinción de la relación de empleo no impide el ejercicio de la pretensión punitiva disciplinaria por infracciones cometidas por el agente durante su desempeño, toda vez que esta en juego no solo la vigencia del principio de la legalidad administrativa, manifestada en tal ejercicio, puesto que de no hacerse se estarían encubriendo ilegalmente faltas que deben reprimirse, sino que a través de la persecución disciplinaria se da cuenta a la sociedad y al resto de la administración del juicio que merece un ex funcionario que no cumplió con sus deberes estatutarios así lo establece la jurisprudencia...<sup>22</sup>

Es muy común que, luego del auto de imputación, el imputado en su descargo presente tanto la prescripción de las actuaciones, cuando los plazos así lo exigieren, así como también la nulidad de los actuados en cuanto al proceder de la etapa investigativa realizada por el instructor.

Por lo general, en orden a estos planteos efectuados, la instrucción considera oportuno consignar que las prescripciones invocadas no se encuentran contempladas como de previo y especial pronunciamiento, razón por la cual estas deberán ser resueltas en la oportunidad procesal pertinente, por lo que corresponde se tengan presentes en sus efectos.

---

<sup>22</sup> "M.J.O c/ Resolución 215/99 SMC Pres. de la Nación. 15/3/01. C. N. Apelaciones en lo Contenc. Admin. Fed. Cita: IJ-XXXIV-88.

Transcurrido el término para la formulación del descargo y ofrecimiento de la prueba y/o alegato sin que el inculcado lo haya hecho, el instructor dictará providencia que le dé por decaído el ejercicio de esos derechos.

## IX. Intervención del Tribunal de Disciplina

El régimen docente tiene un cuerpo conformado por los Tribunales de Disciplina para cada rama de la enseñanza.

Tales Tribunales de Disciplina, conforme al art. 146 del Estatuto del Docente, estarán integrados por:

... a) El Subsecretario de Educación, quien lo presidirá o el vicepresidente primero del Consejo General de Educación y Cultura —(hoy Consejo General de Educación y Cultura—, en su reemplazo.), b) El director de la repartición docente que corresponda, quien podrá ser reemplazado por el subdirector correspondiente o por un asesor o por el inspector jefe de la región de supervisión, c) Un inspector de enseñanza de la especialidad y jurisdicción del presunto imputado, en funciones en el momento de tramitar el sumario y que no haya actuado en la etapa presumarial y un docente de la misma jerarquía y especialidad, de la región de supervisión I, cuyo nombre se extraerá de la lista que por orden de mérito elaborará el tribunal de clasificación...

Cuando el imputado es un miembro del cuerpo de inspección o asesor docente, el rango de los integrantes exige un peldaño jerárquico distinto: será presidido por el Subsecretario de Educación e integrado por el director de la rama u organismos respectivos, otro director de repartición técnico-docente y el funcionario más antiguo, en actividad de la misma jerarquía del sumariado, conforme lo establece la normativa<sup>23</sup>.

Los Tribunales de Disciplina cumplen su cometido disciplinario a través de las siguientes funciones establecidas en el art. 149 del Estatuto, las cuales son:

a) Estudiar los sumarios e investigaciones técnicas por presunta falta de idoneidad que se realicen; b) Disponer ampliaciones, en casos necesarios; c) Dictaminar sobre las sanciones que corresponde aplicar, determinadas en los artículos 132 y 133 ya citados en este trabajo; d) Expedirse en los casos de revisión previstos en el artículo 159, y e) Dictaminar en los pedidos de rehabilitación.

Este cuerpo disciplinario colegiado toma sus decisiones por mayoría de votos y el presidente posee doble voto en caso de empate. Salvo causa fundada, debe pronunciarse a los treinta días de haber tomado conocimiento del sumario. Se instrumenta mediante un acta en la cual deben fundarse los dictámenes consignando los cargos imputados,

---

<sup>23</sup> Ley 10.579. t.o. art. 148: "Cuando el imputado fuera miembro del cuerpo de inspección o asesor docente, el tribunal será presidido por el Subsecretario de Educación e integrado por el director de la rama u organismo respectivo, otro director de repartición técnico-docente y el funcionario más antiguo, en actividad de la misma jerarquía del sumariado".

las normas presuntamente transgredidas, hacer mérito de la prueba, estar debidamente fundados, especificar los atenuantes y/o agravantes si los hubiere, consignar la decisión adoptada por unanimidad o por mayoría de votos, especificando las disidencias y bastarse a sí mismo, conforme establece el art. 150 del Dto. Reglamentario 2485/92.

Debemos resaltar que la aplicación de las sanciones graves del régimen disciplinario docente (ítems II de los artículos 132 y 133 del Estatuto) es atribución exclusiva y excluyente del Director General de Cultura y Educación, conforme a lo dispuesto en el art. 136 del Estatuto del Docente y la competencia disciplinaria amplia del art. 69, inc. u) de la Ley General de Educación 13.688. El acto resolutorio que las disponga, si bien funciona según el principio de integración con todo lo obrante en la sustanciación sumarial, debe ser fundado y autosuficiente en su motivación causal, comprensiva de todos los antecedentes de hecho y de derecho, la relación de la prueba y su mérito y la justicia y proporción de la sanción.

Para finalizar el tema, es necesario señalar que la acción disciplinaria puede concluir con las varias opciones que forman parte de esta instancia, distintas a la sanción. En ese orden, la resolución final del Director General de Cultura y Educación también puede: a) Absolver al o los imputados; b) Sobreseerlos; c) Declarar extinguida la potestad disciplinaria de la Administración por alguna de las causales previstas que ya han sido expuestas.

## **X. La etapa recursiva**

Notificada la resolución sancionatoria, se abre la instancia recursiva. El sistema impugnatorio para el régimen docente se prevé en el Capítulo XXIV del Estatuto del Docente.

En rigor, procede decir que, como es un instrumento de opugnación general, abarcativo de cualquier acto administrativo, cualquiera sea su rango, el sistema contempla al recurso de revocatoria o reposición, el cual se plantea y resuelve ante y por el mismo órgano que dictó el acto, y el jerárquico en subsidio, implícito en el primero.

La particularidad, tratándose de una sanción disciplinaria, es que, siendo dictada por resolución del Director General de Cultura y Educación, el único recurso ordinario planteable es el de revocatoria o reposición. Y esto se debe a que, por tratarse la Dirección General de Cultura y Educación de un organismo autárquico según nuestra Carta Magna provincial<sup>24</sup>, siendo su director general cabeza máxima, no existe instancia jerárquica al no existir relación funcional de tal naturaleza.

---

<sup>24</sup> Constitución de la Provincia de Buenos Aires, Cap. III Gobierno y Administración. Artículo 201.- "El gobierno y la administración del sistema cultural y educativo provincial, estarán a cargo de una Dirección General de Cultura y Educación, autárquica y con idéntico rango al establecido en el artículo 147. La titularidad del mencionado organismo será ejercida por un Director General de Cultura y Educación, designado por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado. Durará cuatro años en su mandato pudiendo ser reelecto, deberá ser idóneo para la gestión educativa y cumplir con los mismos requisitos que para ser senador. El Director General de Cultura y Educación priorizará el control de la calidad en la prestación del servicio educativo. Corresponde al Director General de Cultura y Educación el nombramiento y remoción de todo el personal técnico, administrativo y docente".

Atenidos a los efectos con que se confieren los recursos, corresponde señalar que, tratándose de sanciones correctivas (no de cese de la relación de empleo), los recursos proceden siempre con efectos suspensivos; por el contrario, si la medida es expulsiva (cesantía o exoneración), es facultad del Director General de Cultura y Educación disponer la suspensión de su aplicación cuando se interponga recurso contra la sanción y se invoque fundadamente perjuicio irreparable (Dto. Regla. 2485/92, art. 158, ap. B).

La preceptiva se completa con la exigencia temporal de que todos los recursos deben interponerse dentro de los diez (10) días hábiles desde la notificación y la recepción del principio de informalidad, como una garantía más del recurrente: los recursos deben proveerse y resolverse cualquiera sea la denominación que el interesado le dé, en tanto surja una clara voluntad impugnatoria del acto; solo podrá denegarse en caso de que no hubiese sido fundado conforme al artículo 160 del Estatuto.

Finalmente, la ley admite con versión propia un recurso de revisión:

Artículo 159: El docente afectado por las sanciones correspondientes a faltas graves podrá solicitar dentro de los dos (2) años de quedar firme la resolución que impuso la sanción, por una sola vez, la revisión de su caso. La autoridad que la aplicó dispondrá la reapertura del sumario, siempre que el recurrente interponga el recurso debidamente fundado y aporte hechos nuevos que conduzcan a la demostración de su inocencia. Los simples alegatos de injusticia no son causa suficiente para la apertura del sumario.

Para contemplar, por último, todas las implicancias y consumación de efectos del régimen disciplinario docente, cabe concluir con un supuesto posterior a la aplicación de una pena expulsiva: si el docente aspirara a intentar su reincorporación, deberá pedir su rehabilitación, siempre que hayan transcurrido tres (3) años desde el cese, en la sanción de cesantía; y cinco (5) años, si la pena hubiera sido de exoneración según establece el artículo 99 del Estatuto del Docente.

## Conclusión

El sistema sancionatorio docente en su actividad se ha transformado en un sistema que trae en la actualidad muchas fallas, entre las cuales podemos mencionar como primer obstáculo los conflictos internos en los establecimientos educativos, lo que hace muy difícil la tarea presumarial.

Se vislumbra que la mayoría de los conflictos vinculares podrían ser solucionados aplicando sanciones leves y no como ocurre en la realidad que, ante cualquier indicio de falta disciplinaria, ya se elevan las actuaciones a fin de instruir sumario; por esto es que la mayoría de los expedientes con orden de sumarios se refiere principalmente a conflictos menores que, con mayor colaboración o voluntad de los involucrados, puede ser solucionado en el ámbito del distrito.

Otro de los problemas es la tardanza en resolver algunos conflictos, sabemos bien que tanto el presumario como el sumario tienen plazos establecidos por ley para tramitarse

y que determinadas investigaciones, dado su tenor, necesitan prolongarlos, pero de ahí a no emitir durante un año o más algún “acto útil” en el expediente como ocurre en la actualidad es inaceptable.

Debemos nombrar también que, a casi 10 años de la aparición del inspector presumariante como nueva figura en el proceso, no se ha logrado gran avance con respecto a la situación anterior.

En cuanto a nuestra parte, también nos debemos una autocrítica, ya que aquí se vuelve a repetir la demora. Más que nada, la situación preocupante es la gran cantidad de sumarios por cada instructor sumariante: en un promedio de más de 15 sumarios por cada uno y que va aumentando mes a mes con la llegada de nuevos expedientes, con investigaciones complejas en muchos sumarios que ameritan tiempo y dedicación.

Esta demora en la tramitación de la causa provoca, entre otras cosas, que, cuando llega el momento de la aplicación efectiva de la sanción, esta, en la mayor cantidad de casos, no puede hacerse efectiva porque ha prescrito por la misma inactividad de la administración.

De aquí la intención de realizar este trabajo, a fin de que, dada la dificultad en que se encuentra la administración para resolver los conflictos en tiempo y forma, es el docente y sus derechos los que se encuentran en una posición de inferioridad, debido a que cada vez deben esperar más tiempo para que se resuelva su situación. Nuestra tarea como instructores para atenuar esa situación será garantizar lo máximo posible sus garantías constitucionales durante todo el proceso.

## **Bibliografía**

BALBÍN, Carlos F., Curso de Derecho Administrativo, Tomo I, Prólogo de Eduardo García de Enterría, La Ley, 2007. Buenos Aires.

BUJ MONTERO, Mónica, en FARRANDO, Ismael y otros, Manual de Derecho Administrativo, Depalma reimpresión 2000, Buenos Aires.

BASTONS, Jorge Luis –“Las claves conceptuales del empleo público en Argentina”-Derecho Público para administrativistas- Ed. Platense 2008.

CAFFERATA, Nores José, La prueba en el proceso penal. Ed. Depalma 1994.

REPETTO, Alfredo. Proced. Administrativo Disciplinario - El sumario. Cap 3. Ed. Cátedra jurídica, Año 2008. Buenos Aires.