
ERIC LEONARDO PEREZ
AUXILIAR PRINCIPAL
Sec. Reg. Despacho y Contable
FISCALIA DE ESTADO

Tramita por ante esta Fiscalía de Estado de la Provincia el expediente de nuestro registro N° 64/08, caratulado: "s//DENUNCIA PRESUNTA IRREGULARIDAD CON RELACIÓN A DOCENTES SUPLENTES", el que se iniciara con motivo de una presentación realizada por la Señora Gladys Elena Arenas, a través de la cual solicita la intervención de esta Fiscalía de Estado, con relación al momento en que debe producirse el cese de personal suplente ante una determinada circunstancia, ello en virtud de que se estaría actuando en un sentido discordante con el criterio sostenido por la Secretaría Legal y Técnica en el Dictamen S.L. y T. N°193/06.

Enunciado el objeto perseguido por la denunciante en su presentación es dable señalar que tras la recepción de su escrito se efectuó requerimiento al Señor Ministro de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Provincia mediante la Nota F.E. N° 819/08 de fs. 52, el que fue respondido por el citado funcionario mediante el Informe D.A.L y J. N° 19862/08 de fs. 82 y documentación a ella adunada (fs. 53/81), encontrándome con lo antes indicado en condiciones de expedirme en el presente asunto.

A tal fin he de comenzar con las consideraciones contenidas en el Dictamen S.L. y T. 193/06 de fecha 17 de enero de 2006, el que en copia simple se encuentra agregado a fs. 57.

El aludido dictamen se emitió en el marco del expte N°21814-EM/05, caratulado "Ministerio de Educación y Cultura s/ Cese del Personal Suplente", y en él se sostiene que *"...analizando lo planteado respecto al cese de los docentes suplentes, cabe señalar que de acuerdo a la normativa vigente el personal suplente reemplaza al docente titular por algunas de las causales debidamente especificadas, estas son:*

- *Afecciones largo tratamiento.*
- *Accidentes de trabajo.*
- *Licencia sin goce de haberes.*
- *Licencia por enfermedad familiar grave amparada por el Dec. Pcial N° 1462/94- 3207/94.*
- *Permisos gremiales etc.*



ES COPIA FIEL



ERIC LEONARDO PEREZ
 AUXILIAR PRINCIPAL
 Secc. Reg. Despacho y Contable
 FISCALIA DE ESTADO

La suplencia debe cesar con la presentación del docente titular" (el subrayado se encuentra en el original).

Más adelante se afirma: "...Debe destacarse que atento a la finalidad de la figura del suplente, éste cesa en sus funciones en tanto la licencia por la cual reemplaza al titular haya cesado.

Estrictamente no está previsto en la normativa que el docente titular deba ser reemplazado durante el goce de su licencia anual reglamentaria, salvo que y en una interpretación amplia de la legislación éste se tome esta licencia en el ciclo lectivo y/o siguiendo esta línea de razonamiento, el servicio se vea resentido es decir sea necesario que el personal titular cumpla funciones "en su licencia anual" por lo cual se requeriría la presencia del suplente a esos efectos...".

Y concluye el dictamen: "...De acuerdo a lo expuesto, es del entendimiento de este Servicio Jurídico, que el personal suplente cesa en sus funciones ante la presentación del titular, esto es al finalizar las licencias por las cuales fue reemplazado, salvo que por estrictas razones de servicio durante la licencia anual del personal titular se requiera la actuación del suplente o como ya se dijo esta licencia fuese tomada durante el ciclo lectivo...".

Por otro lado, la Junta de Clasificación y Disciplina de Nivel Inicial, EGB 1 Y 2, Especial y Adultos, en la NOTA N° 653/08 LETRA: J.C.y D. de junio de 2008 (fs. 59/60), ante un caso particular -Marcicano- expresó lo siguiente:

"...La letra de la Ley es clara y dice:-...cesará: El suplente " Por presentación del Titular, Interino o Suplente a quien reemplace". No especifica que cuando un docente cambie la licencia que originó la suplencia, el docente suplente deba cesar, **cesa cuando el titular, el interino o suplente se presenta en el cargo...**" (la negrita se encuentra en el original).

Además allí se puntualiza que todo el personal docente hace uso de la licencia anual reglamentaria durante el ciclo lectivo, indicando que el ciclo lectivo 2007 finalizó el 22/02/08.



ES COPIA FIEL

ERIG LEONARDO PEREZ
AUXILIAR PRINCIPAL
Secc. Reg. Despacho y Contable
FISCALIA DE ESTADO

Por último, en la misma línea de pensamiento de la mencionada Junta, sostuvo la Directora de Asuntos Legales y Jurídicos del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología en su Dictamen D.A.L.y J. N° 106/08 (fs. 56 anteúltimo y último párrafos, y fs. 56 vta. 3^{er} párrafo) lo siguiente:

"...En dicho marco, es propicio observar que el artículo 44° de la Ley Provincial 631, establece que cesará el suplente por presentación del titular, interino o suplente a quien reemplace; o sea mientras dure la ausencia del reemplazado, sin distinguir respecto de que cuando el docente reemplazado cambie la licencia que originó la suplencia el suplente deba cesar.

Es decir que el personal suplente cesa en sus funciones en el momento de la presentación del titular, interino o suplente reemplazado..".

"...Asimismo, en aplicación de la regla de interpretación que reza; "no cabe distinguir donde la Ley no distingue" si la norma no ha hecho mención respecto de los cambios de licencia, no podemos incluirlas por la vía interpretativa...".

Expuestos los criterios, que entiendo claramente divergentes, de la Secretaría Legal y técnica y áreas del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, estimo pertinente precisar aquí que la diferencia se suscita respecto a si ha de cesar o no el personal docente que se desempeña como suplente, cuando las licencias - especiales y/o extraordinarias- originales o sus prórrogas de que gozare quien es suplido concluyen con la finalización del ciclo escolar, o ya finalizado éste y aun en curso el ciclo lectivo, y el reemplazado inmediatamente hace uso de la licencia anual reglamentaria, cuestión ésta sobre la cual específica y concretamente me he de expedir en el presente dictamen, adelantando que mi opinión sobre el particular difiere de las de la Secretaría y Ministerio antes citados.

Previo a continuar, en atención a lo aquí abordado y a fin de evitar caer en confusiones, estimo necesario aclarar los conceptos "ciclo escolar" (o "curso escolar") y "ciclo lectivo". Hablamos de "ciclo

ES COPIA FIEL

ERIC LEONARDO PÉREZ
AUXILIAR PRINCIPAL
Secc. Reg. Despacho y Comptab.
FISCALIA DE ESTADO

escolar" cuando nos referimos al "...lapso comprendido entre el inicio y la finalización de las actividades docentes y administrativas de cada establecimiento que se programan para el logro de los objetivos institucionales dentro de un mismo año calendario..." (según punto 3 del Anexo I de la Resolución M.ED. N° 0025 obrante a fs. 62; y mismo punto y Anexo de la Resolución M.E.C.C. y T. N° 183/08), en tanto hablamos de "ciclo lectivo" cuando hacemos referencia al "...período durante el cual se desarrollan los procesos de enseñanza y aprendizaje desde el primer día de clases hasta la finalización de la época de evaluación complementaria de febrero – marzo del año calendario siguiente." (conforme punto 4 del Anexo I de la Resolución M.ED. N° 0025 obrante a fs. 62; y mismo punto y Anexo de la Resolución M.E.C.C. y T. N° 183/08).

Efectuada la aclaración precedente, corresponde señalar en primer lugar que los interinatos y suplencias cuentan con un solo artículo que los regula en la Ley Provincial N° 631, el 44, el cual reza:

"Para el desempeño de interinatos y suplencias será necesario acreditar las mismas condiciones establecidas para la designación de titulares.

El personal interino y suplente será designado una vez conocida la necesidad y cesará:

a) El interino: Por presentación del titular de la vacante que ocupa;

b) El suplente: Por presentación del titular, interino o suplente a quien reemplace.

La reglamentación establecerá en qué porcentaje tendrá derecho a percibir los haberes correspondientes al período de vacaciones reglamentarias.

Aquellos docentes que se desempeñen en doble función por razones de servicio, al fin del ciclo deberán optar por continuar en uno de ellos cesando automáticamente en el restante."

Teniendo en consideración que la norma no precisa en su inciso b) qué debe entenderse por "presentación del titular, interino o



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina

FISCALÍA DE ESTADO

5

ES COPIA FIEL

ERIC LEONARDO PÉREZ
AUXILIAR PRINCIPAL
Secc. Reg. Despacho y Contable
FISCALIA DE ESTADO

suplente a quien reemplace" el suplente, causal de cese de este último, el camino a seguir sería recurrir a la reglamentación de la ley.

Sin embargo, lamentablemente no obstante el tiempo transcurrido desde el momento de vigencia de la Ley Provincial N° 631 (año 2004), la misma no cuenta con reglamentación, con lo cual para la cuestión aquí abordada no se cuenta con una norma posterior en el tiempo que contenga una prescripción que clarifique o precise la misma.

Ante ello, podría recurrirse al Decreto Territorial N° 692/86, reglamentario de la Ley Territorial N° 261, en el caso que se sostuviera su aplicación en virtud de lo establecido en el artículo 80 de la Ley Provincial N° 631.

El citado artículo 80 dice:

"Hasta tanto se disponga por medio de negociaciones paritarias el régimen de licencias y franquicias, el mismo será el que se encontraba dispuesto en el Decreto territorial N° 692/86, como así también los artículos que requieran de la aplicación del mismo tal lo estipula la Ley territorial 261" (la negrita ha sido incorporada por el suscripto).

El texto transcrito indica claramente que en tanto no se de la circunstancia allí indicada, en materia de licencias y franquicias corresponde ajustarse al decreto territorial allí consignado.

En cuanto a la segunda parte del artículo, la que he destacado con negrita, podría llevar a interpretar, con un criterio amplio y por demás discutible, que otros artículos del decreto territorial también serían de aplicación cuando la ley provincial requiriere de reglamentación y, obviamente, ésta no hubiere sido dictada.

En el caso que nos ocupa, teniendo en cuenta además que el texto del artículo 44 de la Ley Provincial N° 631 es idéntico al artículo 45 de la Ley Territorial N° 261, tendríamos que cabría la aplicación de los artículos 20 a 22 del Decreto Territorial N° 692/86.

Ahora bien. Si damos lectura a dichos artículos, observaremos que los mismos no refieren a lo aquí concretamente abordado.

ES COPIA FIEL

ERIC LEONARDO PEREZ
 AUXILIAR PRINCIPAL
 Secc. Reg. Despacho y Contable
 FISCALIA DE ESTADO

Por otra parte, utilizando un criterio aun más amplio que el explicitado precedentemente, podría llegar a sostenerse también la aplicación al caso del artículo 25 del Decreto Territorial N° 692/86 que dice:

"En todo lo no contemplado en las disposiciones precedentes serán de aplicación las reglamentaciones de la ley 14.473, en tanto no resulten contrarias a las normas y principios del Estatuto Territorial del Docente".

Ante ello, en el caso tendríamos entonces que remitirnos a lo normado por la reglamentación de la ley 14.473, específicamente con relación al artículo 89 de dicha norma nacional, (texto según ley 23.171) que refiere a los interinatos y a las suplencias.

Así nos encontraremos con que el punto VII (D. 8188/59) de la reglamentación del mencionado artículo prescribe:

"El personal interino o suplente cesará en sus funciones:

a) Por presentación del titular.

*b) **A la terminación del curso escolar**, excepto el personal que ejerza funciones directivas o técnicas de inspección" (el resaltado es propio).*

Como vemos, de considerar que en función de lo estatuido por el artículo 80 de la Ley Provincial N° 631, pueden resultar aplicables el artículo 25 del Decreto Territorial N° 692/86, y por éste la reglamentación de la Ley Nacional N° 14.473, tendríamos, en el caso, claramente establecido el criterio que debiera seguirse, que no es otro que el cese del suplente al finalizar el curso o ciclo escolar.

Sin embargo, en mi opinión el artículo 80, en su segunda parte, no pareciera admitir una interpretación tan amplia, o dirigirse en un sentido, que permita sostener lo expuesto en los párrafos precedentes, no obstante lo cual lo he desarrollado a título ilustrativo, y porque como veremos, la reglamentación de la norma nacional antes referida constituye otro elemento de juicio a favor de la conclusión que expondré.

Corresponde entonces, teniendo como premisa que no se cuenta con norma reglamentaria sobre el particular, determinar si el personal docente cesa en sus funciones al finalizar las licencias por las cuales fue reemplazado (como lo sostuviera la Secretaría Legal y Técnica); si ello no es indefectiblemente así, pues de tomarse el reemplazado la licencia anual ordinaria el docente suplente debe continuar (posición sustentada desde el Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología); o si debe seguirse otro criterio.

La respuesta que en mi opinión corresponde, es que debe adoptarse un criterio diferente de los sustentados por la Secretaría y Ministerio antes referidos.

En efecto, para la dilucidación de la cuestión debe atenderse a la finalidad perseguida para la designación de suplentes, y ésta no puede ser otra que cumplir con el "cometido esencial, prioritario e indeclinable del Estado" (art. 57 de la Constitución Pcial.) de brindar educación.

Dicha finalidad se logra, entre otras cosas, a través de la designación de docentes -en principio titulares o interinos-, que eventualmente podrá derivar en la necesidad de recurrir a "suplentes", ello siempre teniendo en mira la prestación del servicio de educación.

Por otra parte, no existe duda en cuanto a que el suplente no tiene derecho a la estabilidad, sino que por el contrario estamos ante el desempeño de un cargo transitorio, que puede cesar si se dan los presupuestos para ello. La precariedad y falta de estabilidad del suplente constituyen notas distintivas del mismo.

Si entonces, la finalidad de nombrar a un suplente consiste en cumplir con la obligación de brindar el servicio de educación, y el suplente carece de estabilidad, no existiendo necesidad de que el mismo continúe, por haber finalizado el ciclo escolar que es lo que lleva a recurrir al mismo, no encuentro justificación para que el suplente continúe y perciba remuneración durante el receso escolar.

De aplicar el criterio sostenido desde el Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la provincia se mantendría a



ES COPIA FIEL

ERIC LEONARDO PÉREZ
 AUXILIAR PRINCIPAL
 Secc. Reg. Despacho y Contable
 FISCALIA DE ESTADO

un suplente, innecesariamente, con el solo objeto de que utilice su licencia anual reglamentaria durante el receso escolar. Ello no encuentra justificación pedagógica ni funcional alguna. En principio no existe razón de servicio que pueda ser vislumbrada por el suscripto que justifique mantener designado un suplente durante el mencionado receso. La única excepción valedera podría ser, recurriendo a una interpretación amplia de la legislación tal como se indica en el Dictamen S.L. y T. N°193/06, que por las características del cargo en el que se efectúa la suplencia, eventualmente sí existieran razones de servicio que tornaran necesario dar continuidad a la misma.

Es dable señalar que el criterio sostenido por el suscripto es abonado por lo establecido en la reglamentación de la Ley Nacional N° 14.473, en su artículo 89, que como ya hemos visto, ha establecido que la terminación del curso escolar produce el cese del suplente:

Y sobre el particular téngase presente que el citado artículo (conforme redacción dada por la Ley Nacional N° 23.171), tiene un texto no idéntico, pero sí similar en lo que aquí interesa.

El mismo reza:

"Para el desempeño de interinatos y suplencias será necesario acreditar las mismas condiciones establecidas para la designación de titulares.

El personal interino y suplente será designado dentro de los tres (3) días hábiles de producida la necesidad de su designación, y cesará automáticamente por presentación del titular" (la negrita y el subrayado han sido agregados por el suscripto).

Como vemos, tanto la ley nacional como la provincial, aluden al cese del suplente por presentación del reemplazado.

Y a nivel nacional, donde sí se ha reglamentado el artículo, en consonancia con la finalidad perseguida al designarse a docentes suplentes, se prescribe en la norma reglamentaria que la terminación del curso –o ciclo- escolar genera el cese del suplente en sus funciones.



ES COPIA FIEL

ERIC LEONARDO PEREZ
AUXILIAR PRINCIPAL
Sec. Reg. Despacho y Contable
FISCALIA DE ESTADO

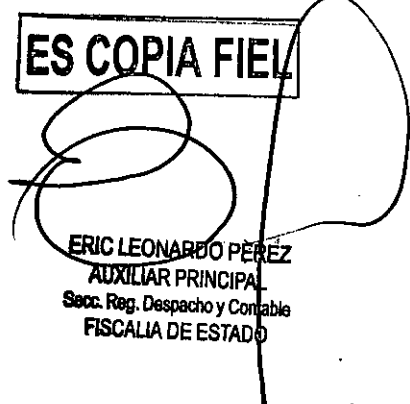
En otro orden, si bien por el criterio sostenido por el suscripto no tiene incidencia en la cuestión, en atención a las posiciones sustentadas por la Secretaría Legal y Técnica y el Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología creo pertinente hacer una breve referencia a la licencia anual ordinaria, que se diferencia claramente de otras contempladas por la normativa vigente (v.gr. licencias extraordinarias o especiales).

Al respecto cabe comenzar señalando que el diferente objeto perseguido a través de las mismas, se refleja claramente en la normativa específica que las regula en diferentes apartados o capítulos (véanse Decreto Territorial N° 692/86 y Decreto Nacional N° 3413/79).

Y ello encuentra su explicación en que se debe considerar que las vacaciones integran el régimen general de los descansos laborales, e implican la liberación temporaria por parte del agente respecto a su obligación de estar a disposición del empleador; ello sin interrumpir la relación laboral. El denominado descanso anual tiende a que el docente, como cualquier otro trabajador, reponga y conserve sus fuerzas, refuerce sus vínculos familiares, y se proyecte como ser humano y ser social. (Según Sardegna, Miguel A. Ley de Contrato de trabajo - Comentada - Anotada - Concordada. Ed. Universidad, Bs.As. 1995 págs.339/340). Distinto es el propósito de las denominadas licencias especiales y/o extraordinarias, surgiendo ello de la propia normativa.

Por último, a mayor abundamiento en cuanto a las razones que abonan el criterio que sustento, debo decir que la conducta seguida por las autoridades educativas podría colocarnos en la hipótesis de estar sufragándose indebidamente salarios, como así también la de que existan pagos de dos salarios simultáneos sin las pertinentes partidas presupuestarias, lo que amerita dar intervención al Tribunal de Cuentas de la Provincia, de acuerdo a las atribuciones que le han sido asignadas al mismo por la Constitución Provincial y la Ley Provincial N° 50.

En síntesis, por las razones hasta aquí desarrolladas, en opinión del suscripto la conducta adoptada por las autoridades

ES COPIA FIEL

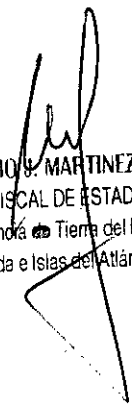
ERIC LEONARDO PÉREZ
AUXILIAR PRINCIPAL
Sec. Reg. Despacho y Contable
FISCALIA DE ESTADO

educativas en la cuestión aquí abordada, no se ajusta a la normativa vigente.

Habiendo finalizado con el tratamiento del asunto planteado, sólo resta materializar la conclusión a la que se ha arribado, para lo cual deberá dictarse el correspondiente acto administrativo, el que con copia certificada del presente, deberá notificarse a la Sra. Gobernadora de la Provincia; al Sr. Ministro de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología; al Tribunal de Cuentas de la Provincia a través de su Presidente; y a la denunciante.-

DICTAMEN FISCALÍA DE ESTADO N° 09 /09.-

Ushuaia, 29 ENE. 2009



VIRGILIO S. MARTINEZ DE SUCRE
FISCAL DE ESTADO
Provincia de Tierra del Fuego,
Antártida e Islas del Atlántico Sur