



**Provincia del Neuquén**  
2024

**Número:**

**Referencia:** EX-2024-01788266- -NEU-SGRAL - RECLAMO - AARON ESCOBAR

---

**VISTO:**

El expediente electrónico EX-2024-01788266- -NEU-SGRAL mediante el cual el señor **AARON ESCOBAR** interpuso reclamo administrativo; y

**CONSIDERANDO:**

Que el 07 de agosto de 2024 el señor Aaron Escobar, mediante apoderado, interpuso reclamo administrativo ante el Poder Ejecutivo de la Provincia del Neuquén contra las Resoluciones RESOL-2024-177-E-NEU-MTDL y RESOL-2024-116-E-NEU-MTDL del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, por medio de las cuales se ordenó la instrucción de sumario administrativo con medida provisional de separación preventiva del cargo con retención de haberes;

Que en su presentación articuló pretensión revocatoria por razones de ilegitimidad con fundamento en que la retención de haberes como medida provisional violenta la protección del salario, el que reviste carácter alimentario;

Que en su relato se agravio de que el acto impugnado haya dispuesto la suspensión preventiva con retención de haberes sin determinación de plazo, cuando el artículo 113° del Estatuto del Personal Civil de la Administración Pública de la Provincia del Neuquén (en adelante EPCAPP) dispone un plazo máximo de treinta (30) días, el cual una vez vencido, se le pondrá en disponibilidad con derecho a percepción de haberes, por un lapso no mayor de noventa (90) días;

Que asimismo, sostuvo que el Decreto N° 2772/92 -que aprobó el Reglamento de Sumarios Administrativos para el personal de la Administración Pública Provincial (en adelante RSA)- en cuanto prevé un plazo distinto de suspensión sin goce de haberes, resulta inconstitucional por contradecir o modificar los términos de la Ley;

Que a su vez, indicó que contradice la letra del artículo 90° del Convenio Colectivo de Trabajo - Ley 3373, el que a su entender también establece un límite preciso para la suspensión con retención de haberes. Por ello, solicitó se suspendan los efectos ejecutorios, hasta tanto se declare la nulidad del artículo 3° de la Resolución RESOL-2024-116-E-NEU-MTDL y la Resolución RESOL-2024-177-E-NEU-MTDL del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral;

Que de los antecedentes surge Resolución N° 866/23 del 16 de noviembre de 2023 mediante la que el ex Ministerio de Desarrollo Social y Trabajo resolvió instruir sumario administrativo a varios agentes por

presunta transgresión al artículo 9º, incisos a), b) y g) del EPCAPP, por integrar presuntamente una asociación ilícita destinada a quedarse con fondos públicos que, en su destino original, debían atender situaciones de vulnerabilidad producto de la desocupación, durante el periodo comprendido entre los años 2020 y 2022 inclusive;

Que por Informe Técnico del 24 de abril de 2024 desde el área de la Coordinación de Gestión de Recursos Humanos Centralizado, luego de un extenso análisis del acto administrativo referido, se concluyó que “...se deberá proceder a dejar sin efecto la Resolución N° 866/23 y proceder a emitir una nueva Resolución Ministerial...”;

Que mediante Resolución RESOL-2024-116-E-NEU-MTDL del 26 de abril de 2024, el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral dejó sin efecto la Resolución N° 866/23 del ex Ministerio de Desarrollo Social y Trabajo, y ordenó instruir sumario administrativo al señor Escobar, entre otros, por integrar presuntamente una asociación ilícita durante el período comprendido entre los años 2020 y 2022 inclusive. A su vez, se ordenó la suspensión preventiva con retención de haberes a las resultas del sumario administrativo, en los términos de los artículos 50º y 51º del RSA;

Que el 09 de mayo de 2024 el presentante interpuso recurso administrativo contra dicho acto administrativo; el que fue rechazado por Resolución RESOL-2024-177-E-NEU-MTDL del 05 de junio de 2024 del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral; siendo ello fue notificado el 14 de junio de 2024;

Que el 07 de agosto de 2024 el señor Escobar interpuso reclamo administrativo ante el Poder Ejecutivo de la Provincia del Neuquén contra las Resoluciones RESOL-2024-177-E-NEU-MTDL y RESOL-2024-116-E-NEU-MTDL del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, lo que originó el caso bajo análisis;

Que a fin de brindar tratamiento al presente cabe advertir que el objeto se circunscribe al control de legalidad de la actuación efectuada hasta esta instancia, en tal sentido se procederá a analizar si las Resoluciones RESOL-2024-177-E-NEU-MTDL y RESOL-2024-116-E-NEU-MTDL del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral resultan ajustadas a derecho;

Que el marco legal aplicable es la Constitución Nacional; la Constitución Provincial; la Ley 3077 que aprobó el Título III del Convenio Colectivo de Trabajo para el personal de la ex Subsecretarías de Desarrollo Social y Subsecretaría de Familia (en adelante CCT), homologado por Resolución 04/17 de la Subsecretaría de Trabajo; la Ley 1284 de Procedimiento Administrativo; la Ley 2141 de Administración Financiera y Control; el Decreto N° 2772/92; el Decreto DECTO-2021-599-E-NEU-GPN; y demás normativa aplicable al caso;

Que asimismo, el EPCAPP resulta de aplicación supletoria para aquellos casos y situaciones no previstas por el CCT, conforme se prescribe en el artículo 6º, Capítulo II, Título I del mismo;

Que en primer término, al haber aludido el reclamante a la aplicabilidad del Convenio Colectivo de Trabajo - Ley 3373, corresponde aclarar que mediante Decreto DECTO-2021-599-E-NEU-GPN se realizó el Encasillamiento Definitivo a partir del 14 de julio de 2017, de acuerdo a lo resuelto en Actas de la CIAP, del personal de las ex Subsecretarías de Desarrollo Social y Subsecretaría de Familia, encontrándose allí detallado el presentante, por lo que resulta de aplicación el CCT - Ley 3077;

Que asimismo, debe destacarse que en los considerandos de la Resolución RESOL-2024-177-E-NEU-MTDL se expresó “...*Que tal como surge de la documentación incorporada en el expediente del visto, el agente pertenece a la planta permanente del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, por lo que la relación de empleo (...) se encuentra regulada mediante Ley 3077; Que, por lo expuesto, y sin entrar en análisis de la interpretación errónea y parcial que realiza el Señor Escobar del texto del artículo 90 del Convenio Colectivo de Trabajo - Ley 3373 -, lo cierto es que dicho plexo normativo no resulta de aplicación al caso concreto...*”;

Que dicho ello, corresponde señalar que la sustanciación de un sumario administrativo disciplinario puede

dar lugar a dos clases de medidas preventivas: traslado o suspensión;

Que la finalidad de estas medidas obedece a la necesidad de esclarecer debidamente el hecho investigado sin riesgos de dispersión de prueba o entorpecimiento de la investigación, cuya valoración queda a resguardo del criterio de oportunidad y conveniencia de la autoridad administrativa en función de la gravedad de los hechos objeto de investigación;

Que en dicha línea, como regla general, el RSA prescribe en su artículo 45° que: *“Cuando la permanencia en funciones fuera inconveniente para el esclarecimiento del hecho investigado, la autoridad administrativa competente podrá disponer el traslado del agente sumariado...”*; en tanto que el artículo 46° prevé: *“Cuando no fuera posible el traslado del agente o la gravedad del hecho lo hiciera aconsejable, el sumariado podrá ser suspendido preventivamente...”*;

Que de este modo, en palabras de la Procuración del Tesoro de la Nación: *“La medida precautoria en cuestión no aparece así como ilegítima o arbitraria sino como el ejercicio razonable de una facultad conferida a la apreciación discrecional del órgano de aplicación...”* (REPETTO, Alfredo. “Procedimiento Administrativo Disciplinario”. 3ª Edición ampliada y actualizada. Editorial Cathedra Jurídica. ISBN 978-987-3886-68-3, p. 582 – aludiendo a la PTN, Dictamen 95:312-);

Que ello, por cuanto se trata de una potestad reglada con margen de apreciación discrecional por parte del órgano competente en cuanto a la oportunidad de su aplicación. Por lo que debe estar debidamente motivada en las razones que la justifican a fin de superar el test de razonabilidad y proporcionalidad exigibles por mandato constitucional, y en resguardo de las garantías constitucionales involucradas que asisten al encartado;

Que entonces, bajo el cuadro descripto surge del análisis de la Resolución RESOL-2024-116-E-NEU-MTDL del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral que el señor Escobar se encuentra imputado en una causa penal por integrar presuntamente una asociación ilícita destinada a quedarse con fondos públicos que, en su destino original, debían atender situaciones de vulnerabilidad producto de la desocupación (considerando segundo);

Que en la formulación de cargos, la Fiscalía describió las características del hecho encuadrando las actividades desplegadas por cada uno de los imputados, discriminando entre niveles: jefes, colaboradores, reclutadores, extractores, cobradores y beneficiarios (considerando séptimo);

Que con relación al agente Escobar, la calificación legal fue la de asociación ilícita en concurso real con fraude a la Administración Pública y defraudación especial por el uso no autorizado de tarjeta de débito, en nueve mil trescientas tres (9303) operaciones –hechos en concurso real–, en calidad de coautor (considerando noveno). Así, se estimó un perjuicio fiscal en la suma de pesos ciento cincuenta y tres millones trescientos setenta y siete mil novecientos (\$153.377.900);

Que los hechos imputados se riñen con los deberes de conducta exigibles a los agentes públicos en los términos del artículo 9° del EPCAPP y de los artículos 81°, 102° y 110° de la Ley 2141 de Administración Financiera y Control;

Que finalmente, de acuerdo con la gravedad de los hechos imputados con relación a la buena fe, lealtad y probidad exigibles a cualquier agente o funcionario público, se concluyó razonablemente que la naturaleza de los eventos torna incompatible el desempeño de funciones de dichos agentes dentro de la Administración Pública, máxime teniendo en cuenta los cargos que oportunamente desempeñaron pudiendo, por ello, tener acceso y/o influencia sobre información contenida en los organismos (considerando vigésimo séptimo);

Que en orden a ello, si bien la instrucción del sumario administrativo se ordenó a través de la Resolución N° 866/23 del ex Ministerio de Desarrollo Social y Trabajo, atento que la misma incluyó a personas que habían cesado en sus funciones como agentes del Estado; así como incorporó dentro de su ámbito subjetivo de aplicación a agentes dependientes de otros organismos –conforme Informe Técnico elaborado desde el

área de la Coordinación de Gestión de Recursos Humanos Centralizado- se consideró ordenar el procedimiento a través de un nuevo acto administrativo, esto es la Resolución RESOL-2024-116-E-NEU-MTDL;

Que en base a ello y a la luz de lo prescripto en los artículos 46° y 50° del RSA, resulta razonable y debidamente motivada la medida preventiva adoptada por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral. En este sentido, la gravedad de los hechos descriptos en la Resolución impugnada torna per se desaconsejable la permanencia del agente dentro de la función pública;

Que asimismo, en relación a lo antes dicho, cabe señalar que tampoco el RSA establece un momento procesal para disponer la aplicación de la medida preventiva, siendo su adopción, en consecuencia, una decisión discrecional del órgano competente en razón de un criterio de oportunidad y conveniencia debidamente motivado; tal como sucede en el presente caso;

Que en este sentido la Procuración del Tesoro de la Nación tiene dicho que las medidas preventivas o precautorias que se adopten en un sumario *“...dependen de una evaluación legítima por parte del órgano de aplicación, que se deriva de su poder disciplinario, para apreciar la oportunidad o conveniencia de disponerlas y que, además, están legalmente limitadas en el tiempo”* (PTN; Dictamen 260:072);

Que en punto a la mayor razonabilidad de la medida preventiva adoptada por la Administración cuando el agente es imputado de delito en proceso penal, la Procuración del Tesoro de la Nación sostuvo: *“Es obvio que la Administración debe precaverse de males mayores en los casos en que el mismo hecho acarree sanción disciplinaria y penal. Precisamente, tal es la finalidad de las medidas cautelares (v. Dictamen 169:166)...”* (PTN; Dictamen 238:481);

Que por su parte, la Corte federal tiene dicho que: *“Corresponde distinguir entre la ‘suspensión’ aplicada como consecuencia de la tramitación del sumario administrativo y la ‘suspensión provisional’, que no constituye una sanción sino que es una medida preventiva tendiente a evitar las consecuencias del mantenimiento en funciones del que está sometido a proceso”* (CSJN; Fallos 311:307);

Que en este orden, las medidas preventivas previstas en el RSA se caracterizan por guardar estrecha vinculación con la gravedad del hecho a investigar, así como por la existencia de un riesgo procesal –el que debe lucir debidamente fundado en la norma que lo ordena–, y en su carácter provisional o limitado en el tiempo;

Que a este respecto, el señor Escobar se agravió de que el acto administrativo haya dispuesto la duración de la suspensión preventiva sin especificar plazo de duración, cuando el artículo 113° del EPCAPP limita el plazo a treinta (30) días;

Que el artículo 113° del EPCAPP –invocado por el impugnante–, prevé la suspensión por un término no mayor de treinta (30) días; vencido el plazo, sin que se hubiera dictado resolución se le pondrá en disponibilidad con derecho a percepción de haberes, por un lapso no mayor de noventa (90) días, *“salvo que la prueba acumulada autorizara a disponer lo contrario”*;

Que en concordancia, todo régimen disciplinario aplicable al sector público provincial, debe ser complementado con las previsiones del RSA, en cuyo artículo 2° regula el ámbito de aplicación y prescribe: *“Las normas de este reglamento regirán en el ámbito de los ministerios y entes descentralizados integrantes del Poder Ejecutivo Provincial, no así del personal policial y aquellos organismos que por sus funciones se encuadren en distintos regímenes especiales, caso en el que aplicarán en forma supletoria”* ;

Que entonces, si bien los términos del artículo 113° del EPCAPP son equivalentes a la regla general prevista para la suspensión preventiva regulada en el artículo 46° del RSA, la parte final de dicho artículo prescribe: *“La aplicación de estas medidas lo serán sin perjuicio de las previstas en los artículos 50° y 51°”*;

Que en orden a ello, la situación del agente Escobar encuadra en los términos del artículo 50° del RSA, es decir, cuando el hecho aparentemente constitutivo de ilícito disciplinario constituye además objeto de investigación en proceso penal (prejudicialidad);

Que en esta hipótesis, la suspensión preventiva podrá disponerse hasta tanto recaiga pronunciamiento en la causa penal, con sujeción al plazo previsto en el artículo 113° del RSA. Así, en virtud del reenvío interno efectuado por la norma, el mencionado artículo prescribe en su parte final que el lapso no podrá exceder los ciento ochenta (180) días hábiles;

Que en suma, el límite de la suspensión preventiva –como medida provisional– para el caso del agente Escobar, no quedará supeditada a resultados del sumario administrativo tal como se lee del precepto normativo, sino que debe interpretárselo de modo sistemático en función de los artículos antes mencionados, es decir: el límite temporal será de ciento ochenta (180) días hábiles reglamentarios;

Que la presente medida se ordena en el marco de una investigación disciplinaria cuyos hechos configuran una imputación penal por presunto aprovechamiento de personas en situación de vulnerabilidad percibiendo dinero público que tenía por destino su asistencia;

Que asimismo, es importante destacar que el acto administrativo impugnado no es definitivo, toda vez que ordena la instrucción del sumario administrativo y no contiene un juicio de responsabilidad disciplinaria. Empero, atento la gravedad de los hechos ventilados, la autoridad administrativa dispuso una medida preventiva limitada en el tiempo;

Que todo ello torna razonable y proporcionada la decisión administrativa, y en modo alguno conculca el principio de inocencia ni ocasiona un detrimento patrimonial ilegítimo. Máxime cuando el artículo 51° inciso a) del RSA tiene previsto el reintegro de las sumas retenidas en caso de absolución o sobreseimiento;

Que a su vez, corresponde mencionar que si bien los hechos investigados se habrían sucedido alrededor de dos (2) años antes del inicio del sumario, el primer acto administrativo que ordenó la instrucción – Resolución N° 866/23– se dispuso como consecuencia de la audiencia de formulación de cargos ocurrida los días 28 y 29 de septiembre de 2023;

Que luego, atento que en el Informe Técnico elaborado por la Coordinación de Gestión de Recursos Humanos Centralizado dependiente de la Subsecretaría de Hacienda, se advirtieron errores en el acto antes mencionado, es que finalmente se emitió la Resolución RESOL-2024-116-E-NEU-MTDL que puso en orden al proceso sumarial;

Que en rigor, enterada la autoridad administrativa de la imputación formal efectuada sobre el agente –es decir, un estadio procesal más gravoso que la mera denuncia–, se dispuso rápidamente la instrucción del sumario, sin embargo no tuvo principio de ejecución en razón del error administrativo referido;

Que por todo ello, debe descartarse el agravio relativo a la ilegitimidad de la medida preventiva;

Que finalmente, el impugnante sostuvo la inconstitucionalidad del Decreto N° 2772/92 por ser, a su criterio, contrario a lo previsto en la ley. En torno a ello, se debe mencionar que dicha pretensión no puede ser resuelta en esta instancia, por lo que es dable aclarar que, el control de constitucionalidad en nuestro sistema jurídico, es el mecanismo por el cual se busca garantizar la supremacía constitucional, y como tal es resorte del Poder Judicial;

Que por ello, el Poder Ejecutivo no puede realizar control de constitucionalidad alguno sobre las leyes y reglamentos, por cuanto corresponde a otro órgano constitucional del Estado. En consecuencia, en virtud del principio de división de poderes que se desprende del principio republicano de gobierno consagrado constitucionalmente, no compete al Poder Ejecutivo expedirse sobre la constitucionalidad de las normas que integran el ordenamiento jurídico;

Que en este sentido, el artículo 241° de la Carta Magna Local establece: “*El Tribunal Superior de Justicia ejercerá jurisdicción originaria y exclusiva para conocer y resolver: a) En las cuestiones que se promuevan directamente ante el mismo, en caso concreto y por vía de acción sobre constitucionalidad o inconstitucionalidad de las leyes, decretos, resoluciones, ordenanzas y reglamentos que estatuyan sobre materia regida por esta Constitución...*”;

Que en relación a la solicitud de suspensión de la ejecución del acto administrativo con fundamento en los argumentos del planteo impugnativo, es sabido que uno de los caracteres del acto administrativo es su ejecutoriedad, lo que ha sido señalado por la doctrina como uno de los caracteres esenciales del acto administrativo que faculta al órgano emisor a ejecutarlo por sí mismo, excepcionalmente haciendo uso de la fuerza, sin necesidad de acudir previamente a la justicia, excepto en aquellos casos en que lo impide una norma, se hubiere dispuesto la suspensión administrativa o judicial de los efectos del acto administrativo, carezca de presunción de legitimidad o la naturaleza del acto administrativo obste a ello. La ejecutoriedad cede cuando se declara la suspensión administrativa o judicial de los efectos del acto administrativo;

Que el ordenamiento jurídico local, la suspensión de la ejecución se encuentra regulada en el artículo 58° de la Ley 1284 que establece que la autoridad que lo dictó o la que debe resolver la impugnación puede disponer, de oficio o a petición de parte, y en ambos casos mediante resolución fundada, la suspensión en cualquiera de los siguientes casos: a) cuando con la ejecución se cauce un daño de difícil o imposible reparación al impugnante, o un daño proporcionalmente mayor que los perjuicios que la suspensión acarrearía a la entidad pública; b) cuando se alegare fundadamente un vicio en el acto impugnado; c) por razones de interés público;

Que en dicho marco, en atención al análisis efectuado inicialmente, no se advierten configurados los vicios endilgados, sumado a ello el impugnante no ha arrimado prueba alguna que permita demostrar un daño de difícil o imposible reparación, por lo que se impone el rechazo de la pretensión suspensiva;

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

Que en virtud de las consideraciones de hecho y de derecho expuestas, corresponde rechazar en todos sus términos el reclamo administrativo interpuesto por el señor Aaron Escobar;

Que por último se declara agotada la vía administrativa, dejando expedito el ejercicio de la acción judicial para el supuesto que el solicitante se considere con derecho a promoverla;

Que de conformidad se ha expedido la Asesoría General de Gobierno mediante el Dictamen DICFC-2024-195-E-NEU-AGG;

Por ello;

## **EL GOBERNADOR DE LA PROVINCIA DEL NEUQUÉN**

### **D E C R E T A:**

**Artículo 1°:** RECHÁZASE en todos sus términos el reclamo administrativo interpuesto por el señor AARON ESCOBAR contra las Resoluciones RESOL-2024-177-E-NEU-MTDL y RESOL-2024-116-E-NEU-MTDL del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, en virtud de los fundamentos expuestos en los considerandos.

**Artículo 2°:** Notifíquese al interesado lo dispuesto en la presente norma.

**Artículo 3°:** El presente decreto será refrendado por el señor Ministro de Trabajo y Desarrollo Laboral.

**Artículo 4º**: Comuníquese, publíquese, dese intervención al Boletín Oficial y cumplido, archívese.