



Provincia del Neuquén
2024

Número:

Referencia: EX-2024-01780475- -NEU-SGRAL - RECLAMO - ARIEL OSCAR KROM

VISTO:

El expediente electrónico EX-2024-01780475- -NEU-SGRAL mediante el cual el señor **ARIEL OSCAR KROM** interpuso reclamo administrativo; y

CONSIDERANDO:

Que el 06 de agosto de 2024 el señor Ariel Oscar Krom, con patrocinio letrado, interpuso reclamo administrativo ante el Poder Ejecutivo de la Provincia del Neuquén contra las Resoluciones RESOL-2024-225-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 los incisos m) y r) del artículo 67° de la Ley 1284. A este respecto mencionó que impugnó la Resolución RESOL-2024-116-E-NEU-MTDL del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral que ordenó la suspensión sin goce de haberes, por resultar innecesaria, extemporánea y causar grave perjuicio patrimonial;

Que en su relato sostuvo que la suspensión se ordenó, aproximadamente, dos (2) años después de ocurridos los hechos, y que el Decreto N° 2772/92 -que aprobó el Reglamento de Sumarios Administrativos para el personal de la Administración Pública Provincial (en adelante RSA)- prevé la suspensión cuando la permanencia en el cargo fuera inconveniente para la investigación. Así, sostuvo, que quedó evidenciado durante ese lapso que la permanencia en el cargo por parte del sumariado no obstruyó en ningún momento la investigación penal ni administrativa;

Que asimismo, se agravió de que el acto impugnado haya supeditado la duración de la medida preventiva a las resultas del sumario, 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. Por su parte, planteó la violación al principio de inocencia y solicitó como medida cautelar la suspensión de la ejecución del acto hasta que se resuelva el sumario administrativo;

Que afirmó que la autoridad administrativa rechazó la impugnación con fundamento en que las previsiones del artículo 51° del RSA –con remisión al artículo 113° del mismo texto normativo- habilita extender la suspensión a resultas del sumario administrativo. En razón de todo ello, fundó su impugnación invocando, por parte de la autoridad administrativa, una errónea interpretación del derecho;

Que así, negó que el juego de los artículos 51° del RSA y 113° del EPCAPP habilite una suspensión sin goce de haberes por el tiempo que demande la sustanciación del sumario administrativo. Consideró que el artículo 51° del RSA habilita la suspensión sin goce de haberes cuando el delito imputado fuera incompatible con la función y siempre que no se pueda asignar otra función; ambos extremos no se verifican en su caso. Finalmente, solicitó suspensión de los efectos ejecutorios de las Resoluciones en crisis;

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 9°, 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 por Dictamen DICT-2024-00839284-NEU-LYT#MTDL del 26 de abril de 2024, la Dirección Provincial Secretaría Legal y Técnica del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral sugirió que, atento el cambio de competencias operada por la Ley 3420 Orgánica de Ministerios, así como las dependencias orgánicas de los agentes involucrados, se deje sin efecto la Resolución N° 866/23 del ex Ministerio de Desarrollo Social y Trabajo -mediante la cual se ordenó instruir sumario administrativo a determinados agentes y/o ex-agentes-, y se dicte una nueva resolución ministerial que ordene la instrucción de sumario administrativo a los agentes involucrados que sean dependientes del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, con suspensión preventiva de los mismos, por presunto incumplimiento de los deberes de funcionario público;

Que asimismo, dicho servicio jurídico recomendó, respecto a los agentes involucrados dependientes de otras reparticiones ministeriales, dar la correspondiente intervención a cada Ministerio o repartición pública bajo la cual se encuentren en carácter de dependientes, a fin de que adopten las medidas pertinentes de acuerdo al caso;

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 Krom, 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 50° y 51° del RSA. Ello fue notificado al señor Krom el 30 de abril de 2024;

Que el 21 de mayo de 2024 el presentante interpuso reclamo administrativo contra dicho acto administrativo; el que previo Dictamen DICT-2024-01579601-NEU-LYT#MTDL de la Dirección Provincial Secretaría Legal y Técnica, fue rechazado por Resolución RESOL-2024-225-E-NEU-MTDL del 18 de julio de 2024 del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral; siendo ello fue notificado el 22 de julio de 2024;

Que el 06 de agosto de 2024 el señor Krom interpuso reclamo administrativo ante el Poder Ejecutivo Provincial contra las Resoluciones RESOL-2024-225-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-2024-225-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 3198 que modificó el artículo 1º de la Ley 2939 que aprobó el Título III del Convenio Colectivo de Trabajo para el personal de la Subsecretaría de Trabajo (en adelante CCT), homologado por Resolución 5/19 de la Subsecretaría de Trabajo, dependiente del ex Ministerio de Trabajo, Desarrollo Social y Seguridad; la Ley 1284 de Procedimiento Administrativo; la Ley 2141 de Administración Financiera y Control; el Decreto N° 2772/92; 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 3º, Capítulo 1, Título I del mismo;

Que en primer término, 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 45º 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 46º 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 Krom 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 Krom, 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 Krom se agravió de que el acto administrativo haya dispuesto la duración de la suspensión preventiva a resultados del proceso sumarial –es decir: “*a la conclusión del sumario*” –, cuando el artículo 113° del EPCAPP limita el plazo a treinta (30) días;

Que frente a ello, cabe señalar que el señor Krom es empleado público de planta permanente de la Subsecretaría de Trabajo, por lo que se encuentra comprendido en los términos del CCT Ley 3198, en cuyo artículo 35° prescribe: “*Cuando el Organismo considere que la conducta del trabajador signifique falta o*

incumplimiento en las obligaciones laborales del trabajador y por ello decida aplicar el Régimen Disciplinario, deberá detallar las circunstancias del hecho que motiva el inicio de la actuación sumarial (fecha, descripción del hecho, lugar, etc) a fin de garantizar al trabajador el pleno ejercicio del derecho de defensa. En caso de que el Organismo deba aplicar el Régimen Disciplinario para los trabajadores, será de aplicación lo establecido en el Capítulo VII del ECPAPP o la normativa que en un futuro la reemplace...”;

Que el artículo 113° del ECPAPP –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 ECPAPP 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 Krom 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 Krom, 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 asimismo, 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 extemporaneidad e innecesaridad de la medida preventiva, así como también el de la violación al principio de inocencia;

Que finalmente, el impugnante se agravia al afirmar que: *“...se alega que hubo un cambio de gestión y que la anterior gestión actuó de manera deficiente. Como es evidente este argumento es inoponible a esta parte, puesto que en ambos casos se trataba del "estado" y ni esta gestión ni aquella gestión pueden alegar su propia torpeza para justificar la flexibilización de garantías”*;

Que conforme se expuso, no se trata de una “torpeza” sino de una valoración del riesgo procesal en virtud de la gravedad del hecho investigado. En ello sí tiene incidencia el criterio de oportunidad y conveniencia que el reglamento atribuye a los órganos políticos que titularizan la gestión de gobierno, ya que estos son quienes interpretan el interés general al ejecutar los programas de gobierno y la política funcional de la organización administrativa que los asiste en el cometido público;

Que por ello, si bien es cierto que el Estado es uno solo, no sería acorde a la realidad negar el temperamento que cada gestión de gobierno introduce en el manejo y funcionamiento de la Administración Pública, tanto en su faz externa –políticas públicas activas–, así como en la faz interna –en cuanto al recurso humano–;

Que en este sentido, es que guarda mayor coherencia la decisión administrativa si se parte de que el hecho imputado al señor Krom involucra hechos de corrupción –fraude a la Administración Pública y defraudación–, por lo que claramente no se trata de una medida antojadiza o de una “flexibilización de garantías”, tal como pretende el impugnante;

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 arrojado 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 Ariel Oscar Krom;

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-2024-203-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 **ARIEL OSCAR KROM** contra las Resoluciones RESOL-2024-225-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 4°: Comuníquese, publíquese, dese intervención al Boletín Oficial y cumplido, archívese.