



**Provincia del Neuquén**  
2025

**Número:**

**Referencia:** EX-2024-02838369- -NEU-SGRAL - RECURSO - ORLANDO ABEL DI LUCA

---

**VISTO:**

El expediente electrónico EX-2024-02838369- -NEU-SGRAL mediante el cual el señor **ORLANDO ABEL DI LUCA** interpuso recurso administrativo y el expediente electrónico asociado EX-2024-01017180- -NEU-LYT#MSEG; y

**CONSIDERANDO:**

Que el 13 de noviembre de 2024 el señor Orlando Abel Di Luca, mediante patrocinio letrado, interpuso recurso administrativo ante el Poder Ejecutivo de la Provincia del Neuquén contra las Resoluciones RESOL-2024-329-E-NEU-MSEG y RESOL-2024-104-E-NEU-MSEG del Ministerio de Seguridad, por medio de las cuales se ordenó y confirmó 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 y solicitó la nulidad del acto impugnado con fundamento en que la retención de haberes como medida provisional violenta la protección del salario que reviste carácter alimentario. Por tal razón petitionó se le abonen retroactivamente y hacia el futuro los haberes retenidos más los intereses moratorios que se devenguen debido a la suspensión preventiva desde la fecha en que se realizaron efectivamente las retenciones y hasta el efectivo levantamiento de dicha medida;

Que refirió que la Resolución RESOL-2024-104-E-NEU-MSEG del Ministerio de Seguridad, confirmada posteriormente por la Resolución RESOL-2024-329-E-NEU-MSEG, dispuso su separación preventiva del cargo hasta tanto finalice el sumario administrativo que se instruye, con retención de haberes a las resultas del mismo;

Que mencionó que para justificar la medida preventiva se recurrió a los artículos 50° y 51° del Decreto N° 2772/92 que aprueba el Reglamento de Sumarios Administrativos (en adelante RSA) relativo a los plazos de las medidas preventivas cuando el hecho pudiera constituir a la vez un delito. Sostuvo contra esa fundamentación que la medida omitió considerar el traslado a otro sector (artículo 50° del RSA), que resulta excesiva, carente de motivación, arbitraria y que no atiende a la especial situación de vulnerabilidad del suscripto y de su grupo familiar;

Que continuó su relato expresando que ante los agravios mencionados el Ministerio de Seguridad emitió la Resolución RESOL-2024-329-E-NEU-MSEG, por la cual rechazó los planteos efectuados y confirmó la resolución antes impugnada. Afirmó que la resolución ministerial debe ser revocada por violar el principio

de presunción de inocencia al incurrir en una motivación aparente sobre su participación criminal, valorar erróneamente su situación procesal, aplicar de modo incorrecto los artículos 50° y 51° RSA y no valorar la especial situación de vulnerabilidad de su grupo familiar;

Que refirió que mientras la Administración Pública no pruebe la responsabilidad del agente debe estarse a la no existencia de responsabilidad administrativa, en tanto que la adopción de medidas gravosas como las dispuestas exigen una debida motivación en orden a la incompatibilidad del ejercicio de la función e imposibilidad de asignar otras tareas;

Que en este sentido indicó que: *“...la motivación sobre la participación criminal enrostrada al suscripto en el proceso penal en el que me encuentro imputado es meramente aparente y carece de un mínimo atisbo de análisis del marco fáctico (...) En ninguna de las resoluciones en crisis se explicita concretamente cuál es la conducta atribuida al suscripto en sede penal que motivara la medida provisional dictada en esta sede administrativa.”*;

Que asimismo negó toda participación aduciendo que se limitó a refrendar los decretos del Poder Ejecutivo y a emitir la resolución ministerial aprobando los pagos realizados, siempre previo dictamen legal, destacando que ninguno de los agentes de la Dirección Provincial de Legal y Técnica fue sumariado;

Que respecto a su cuestionamiento relativo a que las resoluciones impugnadas no explicaron por qué no lo trasladaron de área o le asignaron otras funciones, mencionó que los hechos investigados obedecen a su entonces desempeño en el cargo de Subsecretario y luego Ministro de Desarrollo Social, mientras que la decisión impugnada le impide trabajar como empleado público en el Ministerio de Seguridad sin expresar las razones de incompatibilidad entre el hecho endilgado y su trabajo como empleado público de ese ministerio;

Que finalmente fundó su derecho, ofreció prueba documental y petitionó que se revoquen los actos administrativos impugnados;

Que surge de los antecedentes que mediante la Resolución N° 866/23 del 16 de noviembre de 2023 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 Estatuto del Personal Civil de la Administración Pública de la Provincia del Neuquén (en adelante 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 período comprendido entre los años 2020 y 2022 inclusive;

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

Que en base a ello, se ordenó nuevamente el procedimiento sumarial a través de la Resolución RESOL-2024-95-E-NEU-MSEG del Ministerio de Seguridad;

Que aquella norma fue subsanada en sus errores materiales por la Resolución RESOL-2024-104-E-NEU-MSEG del 30 de abril de 2024 del Ministerio de Seguridad por la que se instruyó *“... sumario administrativo al agente Orlando Abel Di Luca (...) a fin de determinar la presunta transgresión a los deberes y prohibiciones establecidos en el al Artículo 9°, incisos a) y b) del Estatuto del Personal Civil para la Administración Pública Provincial, por integrar presuntamente una asociación ilícita destinada a apropiarse de fondos públicos destinados originalmente a la atención de situaciones de vulnerabilidad, durante el período comprendido entre los años 2020 y 2022, inclusive; y por presunto perjuicio fiscal por haber supuestamente transgredido los artículos 81°, 82° y 102° de la Ley 2141 de Administración Financiera y Control, ello con el objeto de precisar las circunstancias, reunir los elementos de prueba, garantizar el debido derecho de defensa y deslindar la responsabilidad administrativa disciplinaria y/o*

*patrimonial, conforme los considerandos expuestos en la presente norma.”. Ello fue notificado el 02 de mayo de 2024;*

Que el 15 de mayo de 2024 el señor Di Luca interpuso recurso administrativo contra la Resolución RESOL-2024-104-E-NEU-MSEG del Ministerio de Seguridad;

Que previo Dictamen DICTA-2024-154-E-NEU-LYT#MSEG de la Dirección Provincial de Legal y Técnica, por Resolución RESOL-2024-329-E-NEU-MSEG del 28 de octubre de 2024 el Ministerio de Seguridad rechazó el recurso interpuesto por el requirente; siendo ello notificado el 30 de octubre de 2024;

Que el 13 de noviembre de 2024 el señor Di Luca interpuso recurso administrativo ante el Poder Ejecutivo de la Provincia del Neuquén contra las Resoluciones RESOL-2024-329-E-NEU-MSEG y RESOL-2024-104-E-NEU-MSEG del Ministerio de Seguridad, lo que originó el caso bajo análisis;

Que el 05 de diciembre de 2024 el Tribunal Superior de Justicia emitió las Resoluciones Interlocutorias N° 89 y N° 90;

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-2024-329-E-NEU-MSEG y RESOL-2024-104-E-NEU-MSEG del Ministerio de Seguridad resultan ajustadas a derecho;

Que el marco legal aplicable es la Constitución Nacional; la Constitución Provincial; la Ley 3373 que aprobó el Título III del Convenio Colectivo de Trabajo (en adelante CCT) para el personal dependiente de la Administración centralizada y descentralizada, entes autárquicos de la Administración Pública provincial no convenionados, comisiones de fomento e Instituto de Seguridad Social del Neuquén, homologado por Resolución N° 41/22 de la Subsecretaría de Trabajo; 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 10°, Capítulo I, Título I del mismo;

Que la presente impugnación administrativa la motiva la Resolución RESOL-2024-329-E-NEU-MSEG del Ministerio de Seguridad, que rechazó la impugnación interpuesta contra la Resolución RESOL-2024-104-E-NEU-MSEG, de modo que el análisis de juridicidad debe realizarse de manera conjunta respecto de ambos actos administrativos, atento su inescindible relación;

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-2024-104-E-NEU-MSEG del Ministerio de Seguridad que el señor Di Luca 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 décimo primero);

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 Di Luca, 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 sexto). 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-2024-95-E-NEU-MSEG, subsanada en sus errores materiales por la Resolución RESOL-2024-104-E-NEU-MSEG, ambas del Ministerio de Seguridad;

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 Seguridad. En este sentido, la gravedad de los hechos descriptos en la Resolución impugnada torna desaconsejable la permanencia del agente dentro de la función pública, constituyendo una razón más que suficiente para desestimar los planteos del recurrente en cuanto a que no se encuentra debidamente motivada la norma en orden a asignarle otras tareas o disponer un traslado;

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 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. No obstante, atento la gravedad de los hechos ventilados, la autoridad administrativa dispuso una medida preventiva limitada en el tiempo, guardando debida relación y proporción con el principio constitucional de inocencia;

Que pretender dotar de carácter absoluto a dicho principio importaría, en primer lugar, tornar ilegítimas ipso iure cualquier medida provisional de naturaleza cautelar cuando la gravedad de la imputación y la verosimilitud de los cargos atribuidos tornen viable su procedencia y, en segundo término, tornaría no susceptible de reglamentación toda medida que tensione aquel principio constitucional convirtiéndolo en absoluto, en clara transgresión con el sistema de derechos y garantías relativos que erige nuestro texto constitucional (artículo 14° y 28° de la Constitución Nacional);

Que todo lo dicho torna razonable y proporcionada la decisión administrativa y en modo alguno conculca el principio de inocencia ni ocasiona un detrimento patrimonial ilegítimo, amén de la naturaleza alimentaria invocada por el impugnante. 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 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-2024-104-E-NEU-MSEG del Ministerio de Seguridad 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 su parte, es dable destacar que la valoración del riesgo procesal en virtud de la gravedad del hecho investigado torna razonable y proporcionada la medida provisional de la suspensión preventiva;

Que de ambos actos administrativos impugnados, que a criterio del impugnante carecen de una debida motivación, surgen manifiestas las razones de gravedad que ameritan la adopción de esta medida dentro del marco legítimo de oportunidad y conveniencia que el reglamento atribuye a los órganos políticos que titularizan la gestión de gobierno;

Que así, deben descartarse los agravios relativos a la incorrecta valoración de las circunstancias fácticas, la incorrecta valoración de la prueba (sana crítica), la desproporcionalidad de la medida, así como la falta de motivación debida y vulneración del principio de inocencia;

Que cabe agregar que en esta instancia primigenia el RSA habilita a que el órgano administrativo que ordena la instrucción del sumario pueda adoptar medidas provisionales en razón de la gravedad del hecho imputado y no se exige bilateralizar la pretensa medida como instancia previa a su adopción para que la misma se torne legítima una vez dispuesta;

Que aun cuando el impugnante invoque garantías constitucionales y convencionales, las mismas no se encuentran cercenadas por la decisión administrativa atento el carácter provisional –es decir limitado en el tiempo– que las mismas revisten, aunado a la gravedad del hecho expuesto en la motivación;

Que el derecho de defensa del sumariado se encuentra debidamente resguardado no solo por la amplitud impugnatoria que reconoce la Ley 1284, sino además por encontrarse en trámite el sumario administrativo que tiene por propósito dilucidar la ocurrencia de irregularidades administrativas, con la debida amplitud probatoria que le asiste al encartado, procedimiento administrativo en el que el particular gozará de amplitud probatoria;

Que pretender enervar la atribución del órgano administrativo de adoptar medidas provisionales bajo pretexto de cercenar garantías constitucionales y convencionales, omitiendo considerar el amplio margen defensivo que el ordenamiento administrativo local reconoce al ciudadano, resulta un planteo excesivo y dogmático;

Que atento la regularidad que se advierte respecto de la Resolución RESOL-2024-104-E-NEU- MSEG del Ministerio de Seguridad deben descartarse las impugnaciones realizadas contra la Resolución RESOL-2024-329-E-NEU-MSEG del mismo Ministerio, debiendo rechazarse las impugnaciones administrativas contra dichos actos;

Que a mayor abundamiento, conviene señalar que en gran medida los agravios esbozados en la presente impugnación ya fueron abordados y desestimados en sede judicial por el Tribunal Superior de Justicia en autos “Reznik Mastronardi Laura Carolina C/ Provincia del Neuquén S/ Medida Cautelar” Expediente OPANQ1 20603/2024, Resolución Interlocutoria N° 89 y en “Siegenthaler Tomas C/ Provincia del Neuquén S/ Medida Cautelar” Expediente OPANQ1 20604/2024, Resolución Interlocutoria N° 90, ambos del 05 de diciembre de 2024;

Que así el impugnante formula agravios en sede administrativa que ya fueron debidamente contestados por el Poder Ejecutivo y que, además, pasaron satisfactoriamente el tamiz del debido control judicial;

Que por su parte, la prueba documental ofrecida por el impugnante deviene inconducente en esta instancia, atento que la misma es objeto de aportación y verificación en el marco del sumario administrativo en trámite, lo cual excede el ámbito competencial de esta instancia, que se limita a realizar un control de juridicidad de las actuaciones administrativas, cuyo test de legalidad se encuentra debidamente superado. De esta forma, debe descartarse asimismo la petición relativa al pago retroactivo y hacia futuro de los haberes retenidos más sus accesorios;

Que en virtud de las consideraciones de hecho y de derecho expuestas, corresponde rechazar en todos sus términos el recurso administrativo interpuesto por el señor Orlando Abel Di Luca contra las Resoluciones RESOL-2024-329-E-NEU-MSEG y RESOL-2024-104-E-NEU-MSEG del Ministerio de Seguridad;

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-2024-291-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 recurso administrativo interpuesto por el señor **ORLANDO ABEL DI LUCA** contra las Resoluciones RESOL-2024-329-E-NEU-MSEG y RESOL-2024-104-E-NEU-MSEG del Ministerio de Seguridad, 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 Seguridad.

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