



Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

RESOLUCION OA/DPPT N° 64

BUENOS AIRES, 28 de marzo de 2001.

AUTOS Y VISTOS:

Las presentes actuaciones, en las que se analiza la situación de la Dra. Angela María TERRANOVA y Gabriela María DUCROS, en relación a la normativa sobre conflicto de intereses de la Ley N° 25.188, y el Código de Etica de la Función Pública, aprobado por Decreto N° 41/99; el informe de área de la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia de fs. 198/209 y el Dictamen de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de fs. 210/211, y

CONSIDERANDO:

1. Que como consecuencia de la presentación elevada por la Jefa Interina de la Región Comodoro Rivadavia de la Administración Federal de Ingresos Públicos, mediante la cual comunica -con sustento en documentación que acompaña- que las ex-agentes de esa dependencia Dra. Angela María TERRANOVA y Gabriela María DUCROS, quienes se acogieran a los beneficios del denominado retiro voluntario previsto por la Ley N° 25.237, a partir del 31/05/2000, estarían desarrollando actividades profesionales incompatibles con las prevenciones y prohibiciones emergentes de la Ley N° 25.188 -art. 13 y conc.-; Decreto N° 41/99 -arts. 30, 46 y conc.- y términos del Convenio Colectivo de Trabajo -Laudo N° 15/91, art.9°.



Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

RESOLUCION OA/DPPT N° 64

2. Que a tenor de las constancias acumuladas en estos obrados, en especial la publicación del diario “El Patagónico” del día 23.07.2000, pág. 21 -que se incorpora a fojas 6- las ex agentes -con posterioridad a su egreso funcional, pero dentro del plazo de carencia que conminan las normas precedentemente aludidas- promocionarían, a terceros contribuyentes, sus servicios profesionales; ponderando su especialización impositivo-judicial en la materia; reseñando los antecedentes técnicos en el ejercicio de la función pública y -entre otros merecimientos- ofertando los conocimientos adquiridos en defensa de los intereses de tales particulares.

Que como dato de interés, en el tema que nos ocupa, es procedente señalar que, contemporáneamente, con el cese voluntario acontecido la Dra. Angela María TERRANOVA solicitó a la dependencia de origen y en consulta, el detalle de las limitaciones o impedimentos legales sobrevinientes que pudieren acaecer en su ejercicio profesional particular y como consecuencia del distracto administrativo emergente - conf. escrito de fojas 3/4 y Dictamen de la Dirección de Asuntos Legales Administrativos que se acumula a fojas 8/10-.

3. Que a fojas 88/179 y 180/190 las nombradas ex-funcionarias elevan coincidentes y concordantes descargos que, en



Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

RESOLUCION OA/DPPT N° 64

atención a su idéntica construcción gramatical y en uso del denominado principio de economía y de celeridad procesal, se reseñarán en forma uniforme.

Mediante tales descargos y entre otras subjetivas disquisiciones entienden que el mentado Convenio Colectivo de Trabajo no les sería aplicable, toda vez que el mismo “...se encuentra caduco...”; ya que su plazo de vigencia -según sus propios dichos- sería de un año, computado a partir del 28.02.1992. Seguidamente y a partir de un forzado razonamiento jurídico sostienen que la subsecuente sanción de la Ley N° 25.188 derogaría, de pleno derecho, a los términos y alcances del anterior Decreto N° 41/99 por lo que -en la especie- el mismo no les resultaría aplicable, en atención a la tácita abrogación que alegan producida.

Finalmente señalan que el encuadre de sus conductas deviene “...harto improcedentes...” con lo dispuesto en el art. 13 de la aludida Ley N° 25.188 ya que las incompatibilidades que tal articulado regula, tampoco, serían concordantes con la actividad privada que en la actualidad desarrollan.

A tenor de lo apuntado concluyen que la presentación articulada tendría, como único sustento, una maliciosa persecución hacia sus personas, “...violatoria de principios de raigambre constitucional...”; recreando una serie de apreciaciones personales , sobre cuya entidad o procedencia no corresponde explayarse en esta instancia.



Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

RESOLUCION OA/DPPT N° 64

4. Que explicitados, en sus aspectos centrales, los antecedentes y demás lineamientos que hacen a la cuestión en análisis deben, empero, señalarse algunas consideraciones.

Inicialmente es dable advertir que los deberes y prohibiciones de los agentes públicos, dada la reconocida naturaleza contractual del vínculo, deben corresponder con los derechos y prerrogativas de la Administración, en cuya virtud ésta puede exigir al cocontratante el cumplimiento de las obligaciones asumidas, todas las cuales encuentran estrecha vinculación con el objeto del contrato; o sea, con la satisfacción concreta de la necesidad del servicio a cumplir. En primera y última instancia, la consecución exacta de este objetivo constituye el fundamento de los deberes y la justificación de la potestad disciplinaria destinada a corregir sus transgresiones, en cuanto éstas puedan implicar acciones u omisiones que afecten la adecuada prestación del servicio o la imagen de la Institución a la que pertenezca.

Sentado preliminarmente lo expuesto y sin perjuicio de lo que más adelante se habrá de reseñar debe, igualmente, destacarse -con sustento en pacífica doctrina y a contrario sensu de la orfandad reguladora enunciada por las ex agentes- que, aun ante la hipotética carencia de norma expresa que establezca la sanción que deba aplicarse, no es posible admitir -ni mucho menos, sostener- que la Administración hubiere renunciado a su potestad disciplinaria, toda vez que la misma -como ut supra se acotara- se halla ínsita en la relación funcional. A todo evento debe mencionarse,



Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

RESOLUCION OA/DPPT N° 64

incluso, que los principios “*nullum crimen sine lege*” y “*nulla pena sine lege*” no tienen, en la sanción administrativa disciplinaria, la rigurosidad o tipicidad que incumbe o engloba a la órbita penal -conf. Sayagués Laso, Tratado de Derecho Administrativo, T° I, p. 326; Villegas Basavilbaso, Derecho Administrativo, T° III, p. 530, Marienhoff, Tratado de Derecho Administrativo, T° III-B, p. 425, entre otros-

5. Que sin mengua de lo expuesto debe, asimismo, dejarse constancia de lo informado a fs. 194 por parte de la Dirección de Asuntos Legales Administrativos de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) sobre la vigencia de la Convención Colectiva de Trabajo aprobada mediante Laudo N° 15/91 del MT y SS comunicando que “...las condiciones de trabajo consignadas en la Convención referida se encuentran en vigor, no obstante el término establecido en el artículo 1° de la misma, en virtud de las estipulaciones contenidas en el artículo 6° de la Ley 14.250, con las modificaciones contempladas en las Leyes Nros. 25.013 y 25.250” y que desarticula el andamiaje jurídico diagramado, en la materia, por las mencionadas ex agentes.

6. Que en lo atinente a la derogación tácita endilgada respecto del mentado Decreto N° 41/99 debe referenciarse -de público y notorio- que tal tipo de circunstancia amanece cuando la nueva norma contiene disposiciones que no pueden conciliarse o que resultan desacordes con las de la anterior; hipótesis en la que -al decir de Salvat, Tratado de Derecho Civil Argentino - Parte General, n°s. 236-239, entre muchos otros-



Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

RESOLUCION OA/DPPT N° 64

“...la antigua ley queda vigente en todo lo que no resulte incompatible con las disposiciones de la ley nueva”.

En lo concerniente a la vigencia del Decreto N° 41/99 con relación al dictado posterior de la Ley N° 25.188, cabe remitirse a los dictámenes N° 485/00 (24/02/00) y 334/01 de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de este Ministerio mediante los cuales se considera que el Código de Ética de la Función Pública no ha sido derogado y debe ser armonizado con la Ley N° 25.188 que rige la materia (conf. asimismo Res. OA/DPPT N° 48, del 08-11-00, recaída en la causa N° 126.926).

Ello es así, no sólo ante la inexistencia de una derogación expresa por parte del Poder Ejecutivo, sino que, además, al dictarse el Decreto N° 102/99 (B.O. 29.12.99), que dotó de competencias y funciones a esta Oficina se dispuso, en su art. 20, que toda alusión a la Oficina Nacional de Ética Pública del Decreto N° 41 del 27 de enero de 1999, se entenderá referida a la Oficina Anticorrupción (conf., asimismo, el art. 21 del Decreto N° 102/99). Lo establecido en el citado Decreto N° 102/99, implica, al menos tácitamente, una ratificación de la vigencia del Decreto N° 41/99 por parte del Poder Ejecutivo, más aún si se tiene en cuenta que para la época de su promulgación se encontraba ya vigente la Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública N° 25.188.

En consecuencia, se estima que las disposiciones del Decreto N° 41/99 son aplicables, en tanto no exista un claro conflicto



Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

RESOLUCION OA/DPPT N° 64

normativo con las prescripciones de la Ley N° 25.188, ya que ésta última prevalecerá por aplicación del principio de jerarquía normativa que se desprende del art. 31 de la Constitución Nacional.

A tenor de lo antedicho y teniendo en cuenta que la cuestionada Ley N° 25.188 no sólo no deroga al citado Decreto N° 41/99 sino que, por el contrario y conforme se desprende de su contenido y proyección, complementa y amplía el espectro normativo de éste último no se observa la especial circunstancia abolutiva esgrimida en estos actuados; manteniendo, este último, su plena vigencia y validez con la sola limitación que aquella ley expresamente regula.

7. Que en consecuencia, es necesario efectuar una reseña de la normativa involucrada atento que el art. 13 de la Ley N° 25.188 establece que “Es incompatible con el ejercicio de la función pública: a) dirigir, administrar, representar, patrocinar, asesorar, o, de cualquier otra forma, prestar servicios a quien gestione o tenga una concesión o sea proveedor del Estado, o realice actividades reguladas por éste, siempre que el cargo público desempeñado tenga competencia funcional directa, respecto de la contratación, obtención, gestión o control de tales concesiones, beneficios o actividades”, asimismo el art. 15 expresa que “Las inhabilidades o incompatibilidades establecidas en los artículos precedentes regirán, a todos sus efectos, aunque sus causas precedan o sobrevengan al ingreso o egreso del funcionario público, durante el año inmediatamente anterior o posterior, respectivamente”.



Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

RESOLUCION OA/DPPT N° 64

En tal sentido, se debe destacar que el impedimento a que hace alusión el art. 13 de la referida Ley de Etica en el Ejercicio de la Función Pública se sustenta en la necesidad de que los funcionarios se abstengan de realizar una serie de actividades siempre que el cargo público desempeñado tenga “competencia funcional directa” con dichas actividades, extendiéndose tal incompatibilidad al año inmediatamente anterior o posterior al ingreso o egreso del agente (art. 15 de la mencionada Ley). En el caso sub-examen, es necesario precisar si las actuales actividades de la Dra. Angela María TERRANOVA y la Sra. Gabriela María DUCROS implican situaciones de “competencia funcional directa” encuadradas en los términos del citado art. 13, inc.a) de la Ley N° 25.188.

En ese orden de ideas, en el anteriormente citado Expte. MJyDH N° 125.028/00 caratulado “Aguiar, Henoch”, de fecha 14.09.2000, este Organismo ha interpretado la noción de “competencia funcional directa” en el sentido de restringir los supuestos de conflicto de intereses a aquellos casos en que hubiera máxima proximidad (responsabilidad funcional directa) entre el cargo desempeñado y la actividad privada, tanto en lo concerniente a la materia de que trata como en lo que hace al grado.

Conforme se desprende de la documentación, oportunamente, allegada (fs. 26) la abogada Angela María TERRANOVA se desempeñó como Jefa Interina de la División Jurídica desde el 08/10/98 hasta el 04/01/00 y, posteriormente, en la Sección “A” – Oficina “B” de



Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Agencia Sede de la Región Comodoro Rivadavia realizando tareas de control de la deuda en sede administrativa y gestión judicial. Entre las funciones desarrolladas que caben destacar atento su eventual competencia funcional directa con la actividad profesional, actualmente, desplegada se mencionan, a continuación, las siguientes:

- a) Efectuar el control de tramitación de los juicios universales ante los tribunales respectivos.
- b) Entender en las tareas relacionadas con la actividad administrativa y/o jurídica vinculada con los procedimientos originados en delitos penal tributarios.
- c) Supervisar y controlar el desempeño de los representantes del Fisco de su jurisdicción, en materia de juicios universales.
- d) Entender en el procedimiento de aplicación de sanciones (instrucción de sumarios formales y materiales por infracciones a las leyes, decretos, resoluciones y disposiciones que rigen la aplicación de los distintos impuestos a cargo del Organismo en el ámbito de la Región).
- e) Entender en la emisión de dictámenes jurídicos en los casos determinados por normas legales o por necesidades de servicio.



*Ministerio de Justicia
y Derechos Humanos*

- f) Entender en el procedimiento de clausura de establecimientos comerciales e industriales que incurran en los hechos u omisiones previstos por la Ley.
- g) Participar en la consideración de la conducta fiscal de contribuyentes y/o responsables en actuaciones con determinaciones de oficio.
- h) Entender en los pronunciamientos y resoluciones correspondientes a los pedidos de reconocimiento de exenciones presentadas por los contribuyentes y/o responsables de jurisdicción.

Con respecto a la ex agente Gabriela María DUCROS se desempeñó como Jefa Interina de Sección Sumarios Formales Materiales y de Clausura de la División Jurídica de la Región Comodoro Rivadavia desde el 22/07/99 hasta el 31/05/00, fecha en la que es beneficiada con el Régimen de Retiro Voluntario, cumpliendo las siguientes tareas, a saber:

- a) Intervenir en la instrucción de sumarios formales y materiales y proyectar la resolución de los mismos.
- b) Intervenir en el desarrollo de los procedimientos de clausura de establecimientos por infracciones cometidas y proyectar los pronunciamientos.



Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

RESOLUCION OA/DPPT N° 64

- c) Participar en el análisis y la ponderación de la conducta fiscal de contribuyentes y/o responsables en actuaciones con determinación de oficio en curso.

Sobre el tema en análisis, se estima que las citadas ex agentes no deben presentarse ante la Administración Federal de Ingresos Públicos como patrocinantes o apoderadas de particulares en aquellos expedientes en que hayan tenido algún tipo de intervención ya sea, emitiendo un dictamen, participando en una resolución que causare beneficio o agravio a la parte o habiendo actuado, en la esfera de su competencia, en procedimientos o gestiones judiciales-administrativos del organismo donde prestaban servicios toda vez que se encuentran comprendidas en el período de carencia prescripto en el art. 15 de la Ley N° 25.188.

8. Que a su vez, es necesario evaluar la cuestión en estudio a la luz de lo determinado en el art. 46 del Código de Ética de la Función Pública (Decreto N° 41/99) que establece que los ex funcionarios no deben –hasta un año después de su egreso– efectuar o patrocinar trámites o gestiones administrativas para terceros, cuando tengan vinculaciones funcionales con la actividad que aquéllos hubieran desempeñado.

A tal efecto, es adecuado remitirnos, nuevamente, al Dictamen de la Procuración del Tesoro del 19-02-2000, recaído en el caso “Hench Aguiar”, causa MJyDH N° 125.028/00, en el cual se señalaron,



Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

RESOLUCION OA/DPPT N° 64

basados en una copiosa jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, los parámetros que deben ser tenidos en cuenta en la hermenéutica jurídica en torno a los artículos 13, inc. a) y 15 de la Ley N° 25.188, que son extensivos y de utilización genérica de toda la normativa sobre ética pública en general. Sostuvo el Procurador: “ por cuanto una inteligencia literal de estos preceptos podría conducir a resultados seguramente no deseados por el legislador y a soluciones reñidas con la razonabilidad que, incluso, lindarían con una colisión con la Constitución Nacional” (conf. Capítulo II, punto 3, del aludido Dictamen).

En lo concerniente a la finalidad del citado artículo 46 sería similar a la del art. 13, inc. a) de la Ley N° 25.188 con la salvedad que la primera norma mencionada no refiere conceptualmente a la noción restrictiva de “competencia funcional directa”, siendo su objetivo el de evitar perjuicios al organismo público de que se trate, o el tráfico indebido de influencias, que pueda acelerar el trámite o gestión, o condicionar su resultado.

9. Que otro aspecto que se debe analizar referente a la finalidad de las cláusulas temporales como la del art. 46 del Decreto N° 41/99 y del art. 15 de la Ley N° 25.188, es el inherente a la utilización de información por parte de las ex agentes en beneficio propio o de terceros siendo de aplicación lo instaurado en el art. 30, in fine, del Decreto N° 41/99 que establece que el funcionario público “no debe utilizar, en beneficio propio o de terceros, o para fines ajenos al servicio, información



Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

RESOLUCION OA/DPPT N° 64

de la que tenga conocimiento con motivo o en ocasión del ejercicio de sus funciones y que no esté destinada al público en general”.

En consecuencia, las ex funcionarias involucradas en las presentes actuaciones deben abstenerse de utilizar la información a la que pudieron acceder por su anterior condición de empleadas en la Administración Federal de Ingresos Públicos ya sean dictámenes, instrucciones, circulares, etc., siempre que fueran de carácter reservado, y por ello no publicables, que conforman un bagaje de conocimientos significativos improbables de obtener fuera de la relación laboral ejercida.

Es dable acotar, a contrario sensu, que no se encuentran incluidas en tales restricciones todas aquellas normativas internas y/o instrucciones de trabajo del organismo que son accesibles, por diversos medios, incluyendo los electrónicos, al público en general.(conf. fs.26 vta., fs. 92/92 vta. y fs. 183/184).

10. Que por lo manifestado, consideraciones apuntadas y antecedentes acumulados en estas actuaciones se concluye que la Dra. Angela María TERRANOVA y la Sra. Gabriela María DUCROS se deberán abstener, en el ejercicio de su actual actividad profesional, de entender en aquellas causas en las que haya intervenido o participado, oportunamente, en su condición de agentes públicos en la Administración Federal de Ingresos Públicos toda vez que se encuentran alcanzadas por los



Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

RESOLUCION OA/DPPT N° 64

términos del art. 46 del Decreto N° 41/99 y de los arts. 13, inc. a) y 15 de la Ley N° 25.188, y de utilizar información de la que hubieran tenido conocimiento con motivo o en ocasión del ejercicio de sus funciones y que no esté destinada al público en general (conf. art. 30 del citado Decreto N° 41/99).

11. Que sin mengua de lo antedicho, es conveniente señalar que, conforme lo prescripto en el art. 16 de la Ley N° 25.188, la presente resolución es independiente de la aplicación del régimen específico – Laudo N° 15/91 del MT y SS- por parte de la Administración Federal de Ingresos Públicos para las aludidas ex funcionarias.

Por todo lo expuesto,

el FISCAL DE CONTROL ADMINISTRATIVO

RESUELVE:

A. Hacer saber a las ex agentes de la región Comodoro Rivadavia de la Administración Federal de Ingresos Públicos Dra. Angela María TERRANOVA y Gabriela María DUCROS que no deben presentarse ante ese organismo como patrocinantes o apoderadas de particulares en aquellos expedientes en que hayan tenido algún tipo de intervención durante su función pública ya sea, emitiendo un dictamen, participando en una resolución que causare beneficio o agravio a la parte o habiendo actuado en gestiones judiciales o administrativas de dicha dependencia toda vez que se encuentran alcanzadas por los términos del



*Ministerio de Justicia
y Derechos Humanos*

art. 46 del Decreto N° 41/99 y de los arts. 13 inc. a) y 15 de la Ley N° 25.188.

B. Asimismo, las citadas ex funcionarias deberán abstenerse, en el ejercicio de su actual actividad profesional, de utilizar información de la que pudieran haber tenido conocimiento con motivo o en ocasión del ejercicio de sus funciones y que no se encuentre destinada al público en general (conf. art. 30 del mencionado Decreto N° 41/99).

C. Señalar que los términos de la presente Resolución resultan ser independientes de la aplicación de las previsiones contenidas en el régimen específico del Laudo N° 15/91 del MT y SS, atento los alcances del art. 16 de la Ley N° 25.188.

Notifíquese a las interesadas, comuníquese a la Dirección de Asuntos Legales Administrativos y a la Jefe (Int.) de la Región Comodoro Rivadavia de la Administración Federal de Ingresos Públicos a los efectos de su conocimiento y trámite ulterior. Cumplido, archívense los presentes actuados.