

BUENOS AIRES,

Y VISTOS:

Las presentes actuaciones del registro de este Ministerio N° 130.877, en las que se analiza la situación del Superintendente de Seguros de la Nación, Dr. **Juan Pablo Chevallier Boutell**, en relación a la normativa sobre conflictos de intereses de la Ley 25.188 y las pautas éticas contenidas en el Decreto 41/99, el dictamen de área de la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia (DPPT) obrante a fs. 70/78, y el dictamen de la Dirección General de Asuntos Jurídicos (DGAJ) Nro. 1864/01, de fs. 79, y

CONSIDERANDO:

1. Que con fecha 27 de abril del corriente, el Superintendente de Seguros, Dr. Juan Pablo Chevallier Boutell, envió una nota al Señor Subsecretario de Servicios Financieros del Ministerio de Economía manifestando que integró el Estudio Jurídico Beccar Varela, donde presidió el Departamento de Seguros. Desde dicho puesto, coordinó el asesoramiento e integró directorios de numerosas compañías de seguro que en seguida se detallarán. Asimismo, señaló que ante la eventualidad de resolver alguna cuestión vinculada a una de esas compañías, remitiría las actuaciones al Señor Subsecretario de Servicios Financieros en su calidad de superior jerárquico (conf. fs. 7).

2. Que a raíz de la nota mencionada, acompañada por el Subsecretario de Servicios Financieros, la DPPT señaló que para el ejercicio del cargo, el Dr. Chevallier Boutell debía renunciar a los cargos conferidos y al asesoramiento legal que hasta ese entonces prestaba. Asimismo, se recomendó que se debían arbitrar los medios necesarios para que en los casos que corresponda la excusación, sea el Señor Subsecretario de Servicios Financieros quien tome la decisión particular (conf. fs. 9/10).

3. Que con posterioridad, desde la Subsecretaría de Servicios Financieros, por nota fechada el 2-7-01, se acompañaron copias de la desvinculación profesional del Dr.



*Ministerio de Justicia
y Derechos Humanos*

Chevallier Boutell respecto a las siguientes compañías de seguros (fs. 11/53), tal como se detalla en el memorando de la Unidad de Declaraciones Juradas, agregado a fs. 57/64):

1 CIGNA Argentina Compañía de Seguros S.A., renuncia cargo director titular (20-4-01) y acta de directorio N° 83 (2-5-01) por la que se le acepta la renuncia como director suplente.

2 BRADESCO Argentina de Seguros S.A., renuncia al cargo de director titular (20-4-01) y acta de directorio N° 2645 (30-4-01) por la que se le acepta la renuncia al cargo de director titular.

3 ACE Seguros SA renuncia al cargo de director titular (20-4-01) y acta de directorio N° 668 (3-5-01) por la que se le acepta la renuncia al cargo de director titular

4 ST. PAUL Argentina Cía. de Seguros SA, renuncia al cargo de director titular (20-4-01) y nota (23-5-01) firmada por el Sr. Andreas Koch, director de la misma, informando la aceptación de la misma como director titular.

5 CARDIF Compañía de Seguros de Vida Salud y Sepelio SA, renuncia al cargo de director titular (20-4-01) y acta de asamblea general ordinaria y extraordinaria (18-5-01) donde se aprueba la renuncia al cargo de director.

6 CARDIF Seguros de Retiro SA, renuncia al cargo de director titular (20-4-01) y acta de asamblea general ordinaria y extraordinaria(18-5-01) donde se aprueba la renuncia al cargo de director.

7 GALICIA Vida Compañía de Seguros SA, acta de asamblea general ordinaria (27-4-01) por la que se acepta la renuncia presentada por el Dr. Chevallier Boutell al cargo de síndico titular.

8 HARTFORD Seguros de Vida SA, acta de asamblea general ordinaria (27-4-01) por la que se aprueba la renuncia presentada por el Dr. Chevallier Boutell al cargo de síndico titular.



*Ministerio de Justicia
y Derechos Humanos*

9 GALICIA Retiro Compañía de Seguros SA, acta de asamblea general ordinaria (27-4-01) por la que se aprueba la renuncia presentada por el Dr. Chevallier Boutell al cargo de síndico titular.

10 HARTFORD Seguros de Retiro SA, acta de asamblea general ordinaria (27-4-01) por la que se aprueba la renuncia presentada por el Dr. Chevallier Boutell al cargo de síndico titular.

11 SUDAMERICANA HOLDING SA, acta de asamblea general ordinaria (27-4-01) presentada por el Dr. Chevallier Boutell al cargo de director titular.

12 ACE Seguros SA, nota (18-4-01) informando la desvinculación del Dr. Chevallier Boutell del Estudio Beccar Varela

13 NATIONALE NEDERLANDEN LEVENSVZERKERING MAATSCHAPPIJ NV, nota (18-4-01) informando la desvinculación del Dr. Chevallier Boutell del Estudio Beccar Varela

14 ST. PAUL Argentina Cía. de Seguros SA, nota (18-4-01) informando desvinculación del Dr. Chevallier Boutell del Estudio Beccar Varela

15 AXA Seguros SA, nota (18-4-01) informando desvinculación del Dr. Chevallier Boutell del Estudio Beccar Varela

16 CIGNA Cía Argentina de Seguro SA, nota (18-4-01) informando desvinculación del Dr. Chevallier Boutell del Estudio Beccar Varela

17 SIEMBRA AFJP SA, SIEMBRA Seguros de Retiro SA, SIEMBRA Seguros de Vida SA, nota (18-4-01) informando desvinculación del Dr. Chevallier Boutell del Estudio Beccar Varela



*Ministerio de Justicia
y Derechos Humanos*

18 BRADESCO Argentina de Seguros SA, nota (18-4-01) informando desvinculación del Dr. Chevallier Boutell del Estudio Beccar Varela

19 SUDAMERICANA HOLDING SA, nota (18-4-01) informando desvinculación del Dr. Chevallier Boutell del Estudio Beccar Varela

20 CARDIF Seguros de Vida Salud y Sepelio SA y CARDIF Seguros de Retiro SA., nota (18-4-01) informando desvinculación del Dr. Chevallier Boutell del Estudio Beccar Varela

21 Nota de fecha 28-6-01 dirigida por el Dr. Chevallier Boutell a la Subsecretaria de Servicios Financieros -Dr. Miguel Marzullo- en donde expresa que no desempeñó cargo alguno en Santiago de Compostela Asesora de Seguros S.A. a la cual sólo prestó asesoramiento legal y que respecto de Willis SA fue director suplente con mandato vencido el 31-12-00 sin haber sido reelecto.

Asimismo, por Nota SSSF N° 1536/01 del 30 de Julio de 2001 dirigida por el Subsecretario de Servicios Financieros a esta Dirección, en la que informa de la remisión a esa Subsecretaria de las renunciaciones presentadas el 27-7-01 por el Dr. Chevallier Boutell a los cargos de representante legal de NAC Reinsurance International Ltd. y de Shelter Reinsurance Company, a la que acompaña copia de las notas (2) que le dirigiera el Dr. Chevallier Boutell y copia de las notas que el mismo dirigiera a NAC y Shelter.

Por otro lado, de la Declaración Jurada Patrimonial Integral presentada por el Dr. Chevallier Boutell ante esta Oficina, se desprende que cesó como socio del Estudio Beccar Varela el pasado 26 de abril de 2001 (conf. fs. 1).

4. Que tal como señala el Memorandum de la Unidad de Declaraciones Juradas, de los antecedentes reseñados puede tenerse por establecido que el Dr. Chevallier Boutell ha ejercido cargos de dirección y/o fiscalización en 12 entidades aseguradoras, y coordinado el asesoramiento jurídico como responsable del departamento seguros del estudio de abogados



*Ministerio de Justicia
y Derechos Humanos*

Beccar Varela, o ejercido la representación, de 8 compañías de seguros, de las aproximadamente 220 entidades allí inscriptas (conf. fs. 66).

5. Que esta Oficina Anticorrupción, en virtud del artículo 1° de la Resolución M.J. y D.H. N° 17/00, ejerce las facultades conferidas al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos por el artículo 1° del Decreto N° 164 del 28 de Diciembre de 1999, como autoridad de aplicación de la ley 25.188 a cuyo fin el Fiscal de Control Administrativo podrá dictar las resoluciones e instrucciones y emitir los dictámenes necesarios para el ejercicio de tales facultades.

Asimismo, las resoluciones que en definitivamente se dicten, son obligatorias, tal como lo establece el artículo 5° del Código de Ética de la Función Pública, aprobado por Decreto 41/99 (conf. dictamen N° 334/01 de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de este Ministerio en el expediente “Tizado”, nro. 128.120/00).

6. Que a fin de resolver la cuestión, debe recordarse una vez más el concepto de conflicto de intereses, para distinguirlo de otras cuestiones. En efecto, en numerosas oportunidades, hemos señalado que el régimen de conflictos de intereses previsto se ha establecido a fin de evitar que el interés particular afecte la realización del fin público al que debe estar destinada la actividad del Estado -conf., en este sentido, Máximo Zin, Incompatibilidades de Funcionarios y Empleados Públicos, Ed. Depalma, 1986, pág. 8- (conf. resolución expedientes 60/99 ONEP, del 17-3-00; MJyDH 124.620, del 29-3-00; MJyDH 127.205, del 17.10.01, entre tantos otros).

Otra definición en esta línea puede ser la brindada por el autor español Pablo García Mexía: Conflicto de intereses es *“aquella situación en que, por acción u omisión, incurre un cargo o funcionario público que, estando en cuanto tal vinculado por un deber de servicio al interés general, asume el riesgo de abusar de su poder, subordinando dicho interés general a su interés particular en forma de ánimo de lucro pecuniario o en especie”* (en *“Los Conflictos de Intereses y la Corrupción Contemporánea”*, Colección Divulgación Jurídica, pág. 97, Ed. Aranzadi, Elcano –Navarra-, 2001).



Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Asimismo, la doctrina norteamericana maneja este mismo concepto de conflictos de intereses: “existe una situación de conflicto de intereses allí cuando el interés personal del funcionario público colisiona con los deberes y obligaciones del cargo que desempeña” (Terry L. Cooper, The Responsible Administrator, Kennicat Press Corporation, 1982, pag. 86). “Los conflictos de intereses se producen cuando los funcionarios públicos tienen oportunidad de utilizar su poder para obtener una ganancia personal, independientemente de las demandas que pudiesen efectuar los actores privados. En ese sentido, estas situaciones constituyen un conflicto en la medida en que el interés particular se antepone al rol público” (Cooper, *op. cit.*, pag. 86).

En definitiva, lo que se pretende evitar es que el funcionario tome decisiones que lo beneficien personalmente, y donde su criterio no esté influido por intereses distintos que impidan ejercer dicho criterio con imparcialidad. De allí también la justificación de las normas sobre excusación que rigen para el personal de la Administración Pública (art. 2, inc. i) de la Ley 25.188 y 42 del Decreto 41/99).

7. Que nuestra legislación, para cumplir con los objetivos tenidos en cuenta, ha escogido el curso de acción prescripto en la Ley 25.188, de ética en el ejercicio de la función pública. En efecto, el artículo 13 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”.

Por el artículo 15 de la ley tales incompatibilidades también regían cuando las causas que las originaban se verificaban durante el año inmediato anterior y posterior al ingreso o egreso del funcionario. Este artículo 15 de la ley 25.188 fue sustituido por el Decreto N° 862 del 29 de Junio de 2001 (BO 2-7-01) dictado en uso de las facultades emergentes de la ley 25.414 de delegación del ejercicio de atribuciones legislativas.

Si bien esta Oficina recomendó informalmente realizar la reforma en otro sentido, en especial con lo que respecta al período de carencia de un año posterior al ejercicio



*Ministerio de Justicia
y Derechos Humanos*

del cargo, como autoridad de aplicación debe aplicar e interpretar la nueva normativa sin ser éste el ámbito para cuestionarla.

El nuevo texto expresa: "En el caso de que al momento de su designación el funcionario se encuentre alcanzado por alguna de las incompatibilidades previstas en el artículo 13, deberá: a) Renunciar a tales actividades como condición previa para asumir el cargo b) Abstenerse de tomar intervención, durante su gestión, en cuestiones particularmente relacionadas con las personas o asuntos a los cuales estuvo vinculado en los últimos TRES (3) años o tengan participación societaria".

En el caso que aquí nos ocupa, el Dr. Chevallier Boutell ha cumplido con la obligación que prescribe el nuevo artículo 15 de la Ley N° 25.188 de renunciar a las actividades descriptas en el artículo 13 de dicha Ley, y ha tomado el compromiso de excusarse en aquellas situaciones particulares en las que estuvieran involucradas compañías aseguradoras a las que prestó servicios, toda vez que su cargo en la función pública tiene competencia funcional directa con su actividad pasada en el sector privado. Este compromiso de excusarse es de conocimiento del Subsecretario de Servicios Financieros del Ministerio de Economía, área en la cual actúa la Superintendencia de Seguros de la Nación, y la que tiene entre su competencia la de asistir en la relación entre dicha Superintendencia y el Poder Ejecutivo Nacional (conf. Decreto 20/99, aprobatorio de la estructura de la Administración Pública Nacional, B.O. 15-12-99, a fs. 66/67).

En un precedente similar relacionado con la Comisión Nacional de Valores, organismo autárquico que actúa en el área de la Subsecretaría de Servicios Financieros, se excusaron una serie de integrantes entre los que se encontraba su Presidente, el Poder Ejecutivo Nacional resolvió en consecuencia a quién asignar competencia (conf. Decreto 451/2000, del 8-6-00, agregado a fs. 68/69), por lo que en este caso de deberá proceder de manera similar.

Por otro lado, se estima correspondiente que sea la SIGEN, a través de la unidad de auditoría interna quien controle el efectivo apartamiento del Dr. Chevallier Boutell de intervenir en la toma de decisiones en situación de conflicto de intereses.



*Ministerio de Justicia
y Derechos Humanos*

En el caso que aquí nos convoca, el Dr. Chevallier Boutell ha tenido una relación profesional con 20 entidades aseguradoras, lo que significa poco menos del 10% del total de compañías autorizadas a actuar en plaza.

Sin duda esto puede derivar en inconvenientes de gestión en la Superintendencia de Seguros cuando se produzcan numerosas excusaciones durante el ejercicio de la competencia atribuida por la Ley de Seguros 20.091 en temas particulares, circunstancia que escapa a esta Oficina resolver en el marco de estas actuaciones, pues le corresponde a las autoridades políticas que tuvieron intervención en la designación del Dr. Chevallier Boutell solucionarlos si desean contar con tal funcionario a los efectos de evitar eventuales nulidades (artículo 17 de la Ley N° 25.188).

8. Que por otro lado, es preciso señalar la imposibilidad de intervenir en cuestiones vinculadas a la política pública que un determinado funcionario lleve adelante sobre cierto sector a través de la normativa de conflictos de intereses, pues aquella, como se expuso precedentemente, tienen otra finalidad.

Como esta Oficina ha señalado en el caso del Secretario de Comunicaciones Dr. Henocho Aguiar (expediente MJyDH N° 125.028/00, resolución OA/DPPT N° 38, del 14-9-00), “el mero sentido común, indica que cualquier decisión que tome un funcionario con el rango y jerarquía del caso bajo estudio, generará un beneficio para un sector y eventualmente un “perjuicio” para otros. Pero ello, justamente, constituye la esencia de la decisión pública. Todas las decisiones, por definición, afectan a ciertos sectores y benefician a otros. Suponer que son este tipo de decisiones las que se encuentran alcanzadas por la teoría de los conflictos de intereses es ignorar que por definición un funcionario público tiene como mandato tomar decisiones que afecten de manera positiva y negativa a distintos grupos de la sociedad. Es difícil imaginar, que se pudieran tomar desde el sector público decisiones sin tales características”.

Ahora, bien, como también se señaló en el caso Henocho Aguiar citado, la teoría constitucional, señala que los gobiernos deben, en todos los casos, justificar la calidad de sus actos. Si éstos benefician con sus decisiones a grupos particulares, los funcionarios públicos



*Ministerio de Justicia
y Derechos Humanos*

deben prestar justificaciones y explicaciones pertinentes a cada caso (conf. Cass Sunstein, *A Republic of Reasons*, pag. 17).

En esta misma línea de pensamiento, Robert Behn, al proponer una clasificación y un contenido para el concepto de responsabilidad del funcionario público, (*accountability*), se refiere a la responsabilidad por desempeño (*accountability for performance*), por la cual se evalúa una agencia gubernamental por los resultados o consecuencias de la acción de gobierno. Si las políticas, programas, o actividades de gobierno implementadas han alcanzado las expectativas u objetivos que se tuvieron en mira. Por otro lado, trata la responsabilidad para un tratamiento justo (*accountability for fairness*), por el cual a través de normas o procedimientos el Estado garantiza un tratamiento justo y equitativo para los ciudadanos que se deben relacionar con sus distintos organismos (conf. Robert D. Behn, “*Rethinking Democratic Accountability*”, Brookings Institution Press, Washington D.C., 2001, Capítulo 1).

Los supuestos antes mencionados tienen fundamento en la noción republicana de la democracia. Según esta tradición el desempeño de las funciones públicas exige cuidadosa sujeción a la ley y entrega al servicio del bien público, por más de que ello implique el sacrificio de los intereses privados de los funcionarios.

9. Que en relación a lo señalado en el considerando precedente, se recomienda que el Superintendente de Seguros de la Nación, quien debe velar por los intereses de los asegurados, adopte los mecanismos y procedimientos que en la esfera de su competencia incrementen la efectiva publicidad y participación de los distintos sectores que actúan en el sector asegurador, incluidos los asegurados y público en general -tanto personas físicas como jurídicas-, de los proyectos de Resolución de carácter general que afecten al mercado de seguros, de acuerdo con las atribuciones que se desprenden del artículo 67, inc. b) de la Ley 20.091 de Seguros.

Con esta participación previa de los potencialmente afectados, la decisión que eventualmente se tome en temas tales como requisitos para la autorización de operadores, o capitales mínimos, fusiones o cesiones de cartera, reaseguros, u otros temas de trascendencia para el mercado, revestirá de un grado mayor de legitimidad, aventará toda sospecha de parcialidad, y quienes estén en desacuerdo por la decisión final, habrán participado y emitido



Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

opinión antes de su dictado, lo que implicaría aventar niveles de conflicto, como son las posibles impugnaciones posteriores.

Este tipo de procedimientos de elaboración participada de normas, que han sido llevados a la práctica en nuestro medio por esta Oficina, se conocen en el derecho administrativo de Estados Unidos como proceso de *notice and comment*, o *informal rulemaking* (conf. Guido Santiago Tawil, “Administración y Justicia”, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1993), y se recomiendan que sean puestas en práctica por los funcionarios públicos con altas responsabilidades, a los fines preventivos, a fin de evitar consecuencias legales más graves que pudieran surgir luego de que es tomada la decisión. De esta manera, el funcionario lleva a la práctica un proceso transparente de toma de la decisión, que tiende a proponer mejoras y consenso en la propuesta, sin que por ello el funcionario pierda su discrecionalidad.

Los lineamientos generales que deberán ser tenidos en cuenta para implementar tales procedimientos, son los siguientes:

1) el borrador de Resolución se publica en Internet, y se informa al público a través de solicitadas en diarios de gran circulación y revistas especializadas del medio, acerca de tal publicación, y se solicita a quien esté interesado, a presentar sus observaciones del proyecto dentro de un plazo determinado vía correo electrónico, por correo o en persona.

2) Organizar un régimen de consultas (reuniones, rondas de consultas, talleres, sitios de Internet de acceso restringido), solicitando la opinión de los sectores que vayan a ser afectados por la decisión que se vaya a adoptar (por ej. compañías aseguradoras, tanto nacionales como extranjeras que actúen en plaza; o por sectores del mercado -seguros patrimoniales, seguros personales, de riesgos del trabajo, seguros de retiro, o de transporte público de pasajeros-; asociaciones que agrupen a los asegurados o de consumidores vinculadas a temas de seguros; asociaciones empresarias o estudios jurídicos o profesionales de ciencias económicas, o académicos expertos en la materia).

En tales procesos de consulta se somete a discusión el borrador de Resolución, el cual deberá ser distribuido con anticipación entre los participantes. Asimismo, deberá preverse la forma en que las opiniones principales de los interesados sean registrados e incluidos en el expediente por el que tramite el proyecto de Resolución.



*Ministerio de Justicia
y Derechos Humanos*

Una vez terminado este proceso, el Superintendente de Seguros de la Nación estará facultado para tener en cuenta las opiniones recibidas, tanto vía correo electrónico o a través del proceso de consulta, para enriquecer el fundamento del proyecto de Resolución previo a su dictado y posterior publicación.

El método propuesto se distingue cualitativamente en términos de transparencia con el Consejo Consultivo del Seguro regulado por la Ley 20.091, pues mientras que éste es un órgano integrado por representantes de las compañías de seguro con domicilio en Capital Federal y en el interior, y representantes distribuidos por el tipo societario adoptado, del cual se desconoce su funcionamiento, el método de elaboración participada de normas propuesto tendría por finalidad la convocatoria de los distintos sectores del mercado asegurador en base al distinto tipo de servicio que ofrecen, señalados más arriba, y debido a que el grado de apertura de la información e intervención es mayor.

Por ello, el **FISCAL DE CONTROL ADMINISTRATIVO**

RESUELVE:

1. Señalar al Dr. Juan Pablo Chevallier Boutell que se deberá excusar de intervenir en cuestiones en las que estuvieren particularmente involucradas las compañías aseguradoras con las que tuvo relación profesional en los últimos tres años, de conformidad con lo señalado en el Considerando 7.

2. Recomendar que en las Resoluciones de carácter general que el Superintendente de Seguros deba adoptar, proceda conforme al proceso de elaboración participada de normas, de conformidad con lo señalado en el Considerando 9.

Regístrese, notifíquese al Dr. Chevallier Boutell, comuníquese a la Subsecretaría de Servicios Financieros del Ministerio de Economía y a la SIGEN –a ésta última en relación a la necesaria constatación de las excusaciones que se produzcan, de conformidad con lo señalado en el Considerando 7-, y oportunamente, archívese.