



*Ministerio de Justicia  
y Derechos Humanos*

## **RESOLUCION OA/DPPT N° 48**

Buenos Aires, 08 de noviembre de 2000.

### **AUTOS Y VISTOS:**

Las presentes actuaciones en las que la asesora legal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (de aquí en adelante, CONICET), Dra. Ana M. Valle, se presentó a esta Oficina, a fin de solicitar la investigación del abogado Pedro Leonardo Embón, en relación a la normativa vigente sobre ética pública; el informe de área de la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia de fs. 57/66 y el dictamen de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de fs. 67/69, y

### **CONSIDERANDO:**

1. Que en la presentación de fs. 2/4, la asesora legal del CONICET, refiere que el Dr. Pedro L. Embón fue designado asesor legal del CONICET el 17.12.98, cargo al cual renunció el 9.2.2000. De la lectura de la documentación acompañada por la Dra. Valle, surge que la renuncia se produjo a pedido del Presidente del Directorio del CONICET, Dr. Pablo Jacovkis (conf., a fs. 5, la Resolución de su nombramiento; a fs. 7/9, la renuncia del Dr. Embón; y a fs. 10/11, la Resolución por la cual se acepta su renuncia).

A los pocos días de su desvinculación, según el relato, el Dr. Embón habría ofrecido sus servicios como abogado para representar a los investigadores del CONICET en sus reclamos y recursos ante dicho Organismo, a través de la utilización del correo electrónico, lo que motivó que el Directorio del CONICET facultara a la Dra. Valle a efectuar contra el Dr. Embón las denuncias ante los organismos e instituciones que correspondan, por la conducta asumida contra los intereses del CONICET (conf. Resolución 328, agregada a fs. 30).



*Ministerio de Justicia  
y Derechos Humanos*

Por otro lado, el Dr. Embón se presentó ante el CONICET como apoderado del investigador Dr. Raúl Eduardo Dargoltz el 26.4.2000 (conf. fs. 32/33), lo que motivó que la Dra. Valle emplazara a éste último a sustituir su representante legal, toda vez que la presentación de dicho profesional letrado importaba una violación al artículo 46 del Código de Ética de la Función Pública, aprobado por Decreto 41/99 (conf. fs. 3 y 49), que establece un período de carencia de un año para quien fuera funcionario público, de efectuar, o patrocinar para terceros, trámites o gestiones administrativas, se encuentren o no directamente a su cargo, cuando tengan vinculaciones funcionales con la actividad que hubiere desempeñado.

2. A raíz de ello, el Dr. Embón presentó una acción de amparo ante la Justicia Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal, a la cual se le hizo lugar, en la que solicitó se declare la invalidez y nulidad absoluta de la “vía de hecho administrativa” adoptada mediante decisión que se produjera en el expediente CONICET 3502/99 dictada por la Asesora Legal, así como de otra medida semejante que se hubiera adoptado en otras actuaciones administrativas (conf. copia de la Resolución de la causa Nro. 16.522/2000, “Embón, Pedro Leonardo c/CONICET (Exp. 3502/99) s/ Amparo Ley 16.986”, obrante a fs. 37/42, en especial, consid. iv).

En efecto, la jueza María Cristina Carrión de Lorenzo, luego de realizar consideraciones en torno a la normativa vigente sobre ética pública, decretó la nulidad del acto administrativo de la asesora legal del CONICET, Ana Valle, por haber determinado la aplicación directa del Decreto 41/99, puesto que carecía de facultades, legales o reglamentarias para ello, y resolvió ordenar al CONICET abstenerse de tomar medidas sancionatorias contra el Dr. Embón, hasta tanto la cuestión relativa al encuadramiento de su conducta en el régimen



*Ministerio de Justicia  
y Derechos Humanos*

de incompatibilidades haya sido resuelta por la autoridad competente, esto es, esta Oficina Anticorrupción (conf. 41vta. y 42).

3. En este orden de cosas, se debe aclarar que no se tiene conocimiento de que la medida dispuesta por la Sra. Jueza se encuentra firme, toda vez que el CONICET ha presentado el correspondiente recurso de apelación (conf. manifestación de la Dra. Valle a fs. 3). No obstante ello, corresponde adentrarse en el análisis de la cuestión planteada, que puede surtir efectos desde el punto de vista administrativo.

4. En las presentes actuaciones, se ha corrido vista del expediente al Dr. Embón, quien presentó su descargo a fs. 46/52. A este respecto, la presente Resolución se ceñirá exclusivamente a las manifestaciones vinculadas al tratamiento del posible conflicto de intereses entre las actividades del Dr. Embón como Asesor Legal del CONICET, y las actividades profesionales que inició con posterioridad a su desvinculación. En este sentido, se encuentran reunidos los elementos de hecho necesarios para resolver la cuestión, por lo que no será necesario producir la prueba ofrecida por el Dr. Embón a fs. 52 y vta.

5. En primer término, se debe encuadrar la cuestión respecto a la normativa aplicable. Las normas que regulan la materia sobre conflicto de intereses, y de las que esta Oficina es autoridad de aplicación son el Código de Ética de la Función Pública, aprobado por Decreto 41/99 (BO 3.2.99) y la Ley 25.188, de Ética en el Ejercicio de la Función Pública (BO 1.11.99).

En cuanto a la vigencia del Decreto 41/99 frente al dictado posterior de la Ley 25.188, que se encuentra cuestionada por el Dr. Embón a fs. 50 y vta., considero, de conformidad con el dictamen N° 485/00 (24/02/00) de la Dirección General de Asuntos



*Ministerio de Justicia  
y Derechos Humanos*

Jurídicos de este Ministerio, que el primero no ha sido derogado, por lo que el Código de Ética allí aprobado debe ser armonizado con la Ley N° 25.188 que rige la materia.

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

En consecuencia, considero que las disposiciones del Decreto 41/99 son aplicables, en tanto no exista un claro conflicto normativo con las disposiciones de la Ley 25.188, puesto que ésta última prevalecerá por aplicación del principio de jerarquía normativa que se desprende del artículo 31 de la Constitución Nacional. Obsérvese, además, que a similar conclusión arribó la Sra. Jueza al resolver el amparo interpuesto por el Dr. Embón, al sostener que “cualquier derogación o modificación particular que se pueda alegar estará dada por su oposición o incongruencia con una norma de rango superior...” (conf. 40vta.).

6. El Dr. Embón plantea que a la luz del Capítulo V de la Ley 25.188 sobre incompatibilidades y conflicto de intereses, la aplicación del artículo 46 del Decreto 41/99, por parte de la Dra. Valle, implicó un apartamiento de lo dispuesto en dicha Ley. En este sentido, realizó una reseña de los artículos 13 a 17 de la Ley 25.188, argumentando que el nuevo régimen de incompatibilidades y conflictos de intereses es distinto y con mejor precisión que el establecido en el Decreto 41/99 (conf. fs. 50 y vta.).



*Ministerio de Justicia  
y Derechos Humanos*

Sobre el particular, debo discrepar con tal tesis, puesto que el artículo 46 del Decreto 41/99 no se contradice con norma alguna de la Ley 25.188. Por el contrario, la norma del Decreto 41/99 que se contradice con el artículo 13, inc. a) de la Ley 25.188, y que se estima derogada, es el artículo 41, segundo párrafo, que contempla conflictos de intereses.

En efecto, basta con comparar la redacción de ambos:

Art. 41, Segundo Párrafo: Conflicto de intereses: *“Tampoco puede dirigir, administrar, asesorar, patrocinar, representar ni prestar servicios, remunerados o no, a personas que gestionen, o exploten concesiones o privilegios o que sean proveedores del Estado, ni mantener vínculos que le signifiquen beneficios u obligaciones con entidades directamente fiscalizadas por el órgano o entidad en la que se encuentre desarrollando funciones”*.

Art. 13, inc. a), de la Ley 25.188: 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”*.

Esta similitud exime de todo comentario al respecto. Obsérvese que el artículo 41, primer párrafo del Decreto 41/99 no está contemplado por una norma similar en la Ley 25.188, así como tampoco lo están los artículos 42 (excusación), 43 (nepotismo o favoritismo), 44 (acumulación de cargos), por lo que se deben considerar vigentes.

No ocurre así con el artículo 45 sobre presentación de declaraciones juradas, cuyo régimen se rige por la normativa de la Ley 25.188.



*Ministerio de Justicia  
y Derechos Humanos*

En cuanto al cuestionado artículo 46 (Período de carencia) del Decreto 41/99, se debe señalar que no es similar al artículo 15 de la Ley 25.188, que sólo dispone de un plazo anual anterior o posterior al egreso del funcionario durante el cual rigen las incompatibilidades de los artículos 13 y 14 de dicha Ley, puesto que éste contempla un período de carencia, pero además, prevé una incompatibilidad material distinta a la del transcripto artículo 13, inc. a).

En efecto, el artículo 46 citado dispone: *“El funcionario público no debe, durante su empleo y hasta UN (1) año después de su egreso, efectuar o patrocinar para terceros, trámites o gestiones administrativas, se encuentren o no directamente a su cargo, ni celebrar contratos con la Administración Pública Nacional, cuando tengan vinculaciones funcionales con la actividad que desempeñe o hubiera desempeñado”*.

7. En consecuencia, corresponde analizar la situación del Dr. Embón a la luz de los artículos 13, inc a) y 15 de la Ley 25.188 y del artículo 46 del Decreto 41/99.

En cuanto a la normativa de la Ley 25.188, se debe señalar que el régimen 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). De allí el impedimento del art. 13 de la ley mencionada a fin de que los funcionarios se abstengan de realizar una serie de actividades siempre que el cargo público desempeñado tenga *competencia funcional directa* con aquellas actividades. Asimismo, como se ha señalado anteriormente, esta incompatibilidad se extiende al año inmediatamente anterior o posterior al ingreso o egreso del funcionario público (art. 15 de la ley 25.188).



*Ministerio de Justicia  
y Derechos Humanos*

8. En las presentes actuaciones, se debe determinar si la actual actividad del Dr. Embón importa un caso de *competencia funcional directa*, en los términos del artículo 13, inc. a) de la Ley 25.188, en tanto se trate de una interpretación razonable (conf. dictámenes de la Dirección General de Asuntos Jurídicos (DGAJ) Nros. 1507/00, y 2567/00, entre otros).

En la causa MJyDH Nro. 125.028/00 “Aguiar, Henoch”, del 14.9.2000, esta Oficina ha interpretado el concepto de competencia funcional directa, en el sentido de limitar los supuestos de conflicto de intereses a los casos en que hay máxima proximidad (responsabilidad funcional directa) entre el cargo desempeñado y la actividad privada, tanto en lo referente a la materia de que trata como en lo que hace al grado.

Con respecto a las atribuciones de la asesoría legal del CONICET que se encuentran establecidas en el Decreto 1664/96, éstas abarcan desde un asesoramiento y asistencia jurídica en general, que incluye la redacción de reglamentos o contratos, hasta la sustanciación de sumarios y de recursos administrativos contra actos emanados de dicho organismo, u ordenar el trámite de expedientes. En este sentido, considero que el requisito de inmediatez que exige el artículo 13, inc. a) de la Ley 25.188 entre las funciones que el Dr. Embón cumplía en el CONICET con su actual actividad, se configuraría si el citado profesional se presentara ante el CONICET en algún expediente en el cual haya tenido intervención durante su gestión, ya sea emitiendo un dictamen, o dictando una resolución que cause agravio o un beneficio a la parte. Ello debido a que su imparcialidad debe quedar garantizada, tanto para el CONICET como para su representado. En esos casos particulares, considero que el Dr. Embón no podrá presentarse ante el CONICET como patrocinante o apoderado de algún agente, puesto que se encuentra alcanzado por la cláusula temporal del artículo 15 de la Ley 25.188.



*Ministerio de Justicia  
y Derechos Humanos*

Al respecto, cabe recordar que en otros casos referidos a funcionarios en ejercicio de su cargo se ha procedido de manera similar, al ordenar que se excusen de intervenir en determinados asuntos vinculados a su anterior actividad en el ámbito privado (conf. decisiones en las causas “Gallo”, del 15.3.00; “Montamat”, del 29.3.00; “Lombardi”, del 23.6.00; “Lugones”, del 30.8.00, entre tantas otras).

Se debe destacar que el propio Dr. Embón, en el ofrecimiento de sus servicios que hiciera vía correo electrónico a los agentes del CONICET, obró en el mismo sentido del que aquí se propone, al señalar bajo el título Reserva del Estudio, que “Igualmente, el Estudio no intervendrá en contra de criterios sustentados por el Directorio o autoridades del “CONICET”, en conformidad con dictámenes que produjera el suscripto como asesor legal del mismo” (conf. fs. 23, acompañada por la Dra. Valle como Anexo D de su presentación). Se debe aclarar que el ofrecimiento de los servicios vía internet no constituye una conducta reprochable por sí misma, como afirma la Dra. Valle en su presentación, puesto que los correos electrónicos de los investigadores se pueden rastrear de la página Web del CONICET, más allá de que dicho ofrecimiento se pudo haber hecho vía telefónica o por correspondencia.

**9.** A igual conclusión se debe arribar al analizar la cuestión desde la perspectiva del artículo 46 del Decreto 41/99, puesto que si bien parece que dicho artículo es más amplio que la *competencia funcional directa* del artículo 13, inc. a) analizado en el punto 8 anterior, debido a que se refiere a gestiones administrativas que *se encuentren o no directamente a su cargo*, puesto que el correcto alcance que se le debe dar a la norma está relacionado con su finalidad, y no tanto por su interpretación literal.

Esta afirmación de que el Dr. Embón debe abstenerse de actuar en actuaciones en las cuales haya intervenido se apoya en el Dictamen de la Procuración del Tesoro del





*Ministerio de Justicia  
y Derechos Humanos*

12.9.2000, recaído en el caso “Henocho Aguiar”, causa MJyDH 125.028/00 citada. En efecto, allí se señalaron, en base a 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 25.188, que son extensivos y de utilización genérica de toda la normativa sobre ética pública en general. Ello así, 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 Dictamen de la Procuración del Tesoro del 12.9.2000 citado).

La finalidad del artículo 46 es similar a la del artículo 13, inc. a), aunque para supuestos y con un alcance distinto, ya que se trata de evitar un perjuicio para el organismo público del que se trate, o un tráfico de influencias indebido, que pueda acelerar el trámite o gestión, o que se pueda influir en su resultado.

**10.** Otro aspecto que se debe analizar en torno a la finalidad de las cláusulas temporales como la del artículo 46 del Decreto 41/99 y del artículo 15 de la Ley 25.188, es el referido a la utilización de información de parte de los ex funcionarios en beneficio propio. En este sentido, también es aplicable el artículo 30, in fine, del Decreto 41/99, al disponer que el funcionario público “no debe utilizar, en beneficio propio o de terceros, o para fines ajenos al servicio, información de la que tenga conocimiento con motivo o en ocasión del ejercicio de sus funciones y que no esté destinada al público en general”.

De acuerdo a las circunstancias fácticas con las que se cuentan en las presentes actuaciones, se desconoce de la existencia de tal información en el CONICET, o si el Dr. Embón puede utilizarla en beneficio propio o de terceros, por lo que corresponde que, de



*Ministerio de Justicia  
y Derechos Humanos*

configurarse tal situación particular, las autoridades del citado Organismo, o quien tuviera conocimiento, comunique los antecedentes del caso a esta Oficina para su correspondiente análisis, así como también si surgiera una situación de conflicto de intereses en los términos analizados en los puntos 8 y 9 del presente informe.

**11.** En consecuencia, se debe concluir que en las presentes actuaciones, el Dr. Pedro Leonardo Embón no ha incurrido en una situación de conflicto de intereses, en los términos del artículo 46 del Decreto 41/99 y de los artículos 13, inc. a) y 15 de la Ley 25.188, no obstante que se deberá señalar al ex funcionario que deberá abstenerse de entender en las causas en las que haya dictaminado o intervenido como asesor legal del CONICET, y de utilizar información de la que haya tenido conocimiento con motivo o en ocasión del ejercicio de sus funciones, y que no esté destinada al público en general.

A fin de que el CONICET pueda controlar el cumplimiento de lo aquí decidido, se debe determinar, como curso de acción, que el Dr. Embón suscriba un documento, con carácter de declaración jurada, en el que conste las actuaciones en las cuales tuvo alguna intervención o ha emitido un dictamen, y el tipo de información que no está destinada al público en general, a la que haya tenido acceso durante su gestión.

Por todo lo expuesto, el FISCAL DE CONTROL ADMINISTRATIVO

**RESUELVE:**

**A)** En las presentes actuaciones, el Dr. Pedro Leonardo Embón no ha incurrido en una situación de conflicto de intereses, en los términos del artículo 46 del Decreto 41/99 y de los artículos 13, inc. a) y 15 de la Ley 25.188;

**B)** Señalar al citado ex funcionario que deberá abstenerse de entender en las causas en las que haya dictaminado o intervenido como asesor legal del CONICET, y de utilizar



*Ministerio de Justicia  
y Derechos Humanos*

información de la que haya tenido conocimiento con motivo o en ocasión del ejercicio de sus funciones, y que no esté destinada al público en general. Para ello, se deberá proceder de acuerdo a lo dispuesto en el segundo párrafo del Considerando 11 precedente.

Notifíquese, comuníquese al Presidente del CONICET y al Fiscal Nacional en lo Criminal y Correccional Federal Nro. 5, en atención a lo solicitado a fs. 53, y oportunamente, archívese.