



República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
2018 - Año del Centenario de la Reforma Universitaria

Resolución

Número:

Referencia: SUREDA, José Luis CUDAP 47085/16 (SISA 12509)

VISTO el expediente CUDAP 47085/2016

Y CONSIDERANDO;

I.- Que las presentes actuaciones se iniciaron a raíz de una nota recibida el 12/08/2016, mediante la cual el entonces Secretario de Recursos Hidrocarburíferos del ex MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINERÍA de la NACIÓN, Ing. José Luis SUREDA, solicitó a esta Oficina realice, de ser necesario, las recomendaciones que estime pertinentes en los términos de la Ley 25.188 de Ética en el Ejercicio de la Función Pública.

Que tal requerimiento tuvo su fundamento en el hecho que el Ing. SUREDA, con anterioridad a asumir el cargo público, había sido Vicepresidente Comercial de la empresa PAN AMERICAN ENERGY LLC. Sucursal Argentina, de la que se desvinculó el 30/10/2015, circunstancia que acreditó con copia de la Escritura Pública correspondiente (Fs. 5/8), documento del que también surgía que la empresa empleadora le abonaría, en cuotas, una gratificación en reconocimiento de su trayectoria laboral.

Que asimismo, el Ing. SUREDA indicó haberse abstenido de intervenir en todas las actuaciones particularmente relacionadas con la empresa en cuestión y/o con las empresas vinculadas a ésta desde el inicio de su gestión (10/12/2015). Tal abstención se formalizó a través de la RESOL-2016-14-E-SECRH#MEM del 21/07/2016 (Fs. 3/4).

Que por su parte, la entonces Unidad de Control y Seguimiento de Declaraciones Juradas de esta Oficina (Memorándum de fs. 10) informó -además de la mencionada vinculación con PAN AMERICAN ENERGY LLC.-una relación con DINAREL S.A., la cual pertenecería al mismo grupo empresario.

Que sin perjuicio de que de la nota que dio origen a estos actuados surgía el cumplimiento de los recaudos exigidos por la Ley 25.188 para los supuestos de actividad profesional previa al inicio de cargos públicos (artículo 15 de la Ley 25.188), con fecha 07/09/2016 se resolvió la formación del presente expediente con la finalidad de recabar mayor información, necesaria para analizar los alcances e implicancias de la situación del Ing. SUREDA a la luz de las disposiciones de la Ley 25.188 (Fs. 43).

II.1. Que como primera medida se corrió traslado de las actuaciones al funcionario en los términos del artículo 9º de la Resolución MJSyDH 1316/2008.

Que en dicha nota también se le solicitó que informe si el plan de pagos acordado con PAN AMERICAN ENERGY LLC. había sido cancelado o, en su caso, la fecha en la que quedaría definitivamente concluido.

Que por otra parte se le requirió que señale las características de su vinculación con DINAREL S.A. (Fs. 44).

Que en su respuesta (Fs. 46), el Ing. SUREDA manifestó que, al jubilarse, adhirió a un plan denominado "Puente" diseñado por PAN AMERICAN ENERGY LLC. Sucursal Argentina para aquellos empleados de reconocida trayectoria profesional, a fin de paliar las necesidades económicas entre el momento del otorgamiento del beneficio previsional por parte de la ANSES (en su caso diciembre de 2015) y los diez años posteriores a ese momento, por lo que el plan se efectiviza mensualmente hasta diciembre de 2025.

Que en relación con la firma DINAREL S.A., indica que por Asamblea Extraordinaria de Accionistas de fecha 30/12/2015 (cuya acta obra a Fs. 48) se aceptó su renuncia al cargo de Director, con efectos a partir del 30/10/2015.

II.2. Que con posterioridad, a través de diversas publicaciones periodísticas, se tomó conocimiento de que funcionarios del ex MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINERÍA -entre los que se encontraba el Ing. SUREDA habían sido denunciados penalmente en virtud de que habrían favorecido a sus antiguos empleadores (señalando como tales a PAE, PANAMERICAN SUR y REFINOL S.A.) eximiéndolos o reduciendo considerablemente los aportes de fluidos que desde 2005 dichas empresas tenían previsto realizar en beneficio de garrafas sociales (Fs. 50/52).

Que a raíz de ello, se solicitó al entonces Ministro de Energía y Minería de la Nación, Ing. Juan José ARANGUREN, informe si había aceptado la excusación formulada por el Ing. SUREDA y, en su caso, a qué funcionario había designado para actuar en su reemplazo. Asimismo se le requirió indique si en la Secretaría de Recursos Hidrocarburíferos, con posterioridad a la designación del Ing. SUREDA, se habían adoptado resoluciones o medidas particularmente relacionadas con la empresa PAN AMERICAN ENERGY LLC. o cualquiera de sus filiales o que impacten sobre ella en forma directa. Finalmente se le solicitó remita copia de las resoluciones de fecha 07/06/2016 y 02/08/2016, las cuales -de acuerdo a las referidas publicaciones periodísticas- habrían beneficiado a las empresas REFINOL S.A., PAN AMERICAN ENERGY LLC. y PANAMERICAN SUR. (Fs. 53/54).

Que en su respuesta (Fs. 55/56), el Ing. ARANGUREN acompañó la Resolución RESOL-2016-156-E-APNMEM del 23/08/2016 (Fs. 57/58), mediante la cual aceptó la excusación del Ing. SUREDA e indicó que las medidas particularmente relacionadas con PAN AMERICAN ENERGY LLC., correspondientes al ámbito de competencia de la Secretaría de Recursos Hidrocarburíferos, serían dictadas por ese Ministro de Energía y Minería (acompañó copia de dichas decisiones, las que fueron agregadas a Fs. 59/139).

Que sobre las referidas notas periodísticas, hizo saber que en verdad se trató de informes técnicos elaborados por la Dirección de Gas Licuado de Petróleo y dirigidos a la Subsecretaría de Refinación y Comercialización (acompañados a la respuesta y agregados a Fs. 140/147). Asimismo, manifestó que si bien se adoptaron medidas relacionadas con las empresas PAN AMERICAN ENERGY LLC., PAN AMERICAN SUR Y REFINERÍA DEL NORTE S.A. (REFINOR) con el objetivo de garantizar el abastecimiento de Gas Licuado de Petróleo a los consumidores, ello no implicó una dispensa de las obligaciones legales o responsabilidades de las empresas, lo que se refleja en las asignaciones de aportes realizadas (adjunta copias de dichas asignaciones, agregadas a Fs. 148/210).

Que por último, destacó que las publicaciones periodísticas en cuestión se dieron en el marco de una investigación iniciada por la propia Secretaría de Recursos Hidrocarburíferos en el área de Gas Licuado de Petróleo, en virtud de que existían presunciones de graves irregularidades en el funcionamiento de dicho sector y que en ese momento se encontraba en curso en el ámbito de la Dirección de Sumarios de ese Ministerio.

II.3. Que en virtud de tal respuesta y a fin de efectuar las constataciones del caso, se requirió al entonces Subsecretario de Coordinación y Administración del ex MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINERÍA, Lic. Sebastián SCHEIMBERG, la remisión de copias certificadas de los expedientes indicados por el Sr. Ministro en su respuesta: CUDAP N° S01: 54653/2016 "PROGRAMA DE COMPENSACIONES A LA EXPORTACIÓN DE CRUDO DE TIPO ESCALANTE DE LA CUENTA DEL GOLFO SAN JORGE", CUDAP N° S01: 43399/2016 "ASIGNACIÓN DE VOLÚMENES 2016 (RESOL SE 49/15)", CUDAP N° S01: 28444/2012 "VOLÚMENES GLP BUTANO Y/O MEZCLA 2012 - PAN AMERICAN SUR S.R.L." y CUDAP N° S01:

188548/2009 “VOLÚMENES GLP BUTANO Y/O MEZCLA 2009 – PAN AMERICAN ENERGY LLC. SUCURSAL ARGENTINA” (Fs. 214).

Que dicho requerimiento fue respondido mediante la nota NO-2017-03836568-APN-SCA#MEM (Fs. 218), que contenía la documentación solicitada como archivos embebidos, los cuales fueron descargados e impresos a efectos de su incorporación al expediente (Fs. 219/604). No obstante, atento a que parte de esa documentación poseía un defecto de digitalización, se formuló un nuevo requerimiento (Fs. 605), cuya respuesta subsanó tales defectos (Fs. 606/675).

Que en este orden de ideas cabe destacar que el expediente CUDAP N° S01: 43399/2016 “ASIGNACIÓN DE VOLÚMENES 2016 (RESOL SE 49/15)”, contiene el informe técnico sobre el Programa “HOGAR” aludido en la información periodística y mencionado por el Ing. ARANGUEN en su respuesta, en base al cual se decidieron los aportes de las empresas productoras de gas licuado de petróleo a dicho Programa, que se efectivizaba mediante la entrega de cupos a las empresas fraccionadoras de dicho fluido para la distribución al público beneficiario. Dicho informe técnico fue firmado por el Sr. Director de Gas Licuado de Petróleo y en el expediente no constan intervenciones del Ing. SUREDA (Fs. 267/370).

Que los expedientes CUDAP N° S01: 188548/2009 “VOLÚMENES GLP BUTANO Y/O MEZCLA 2009 - PAN AMERICAN ENERGY LLC. SUCURSAL ARGENTINA” y CUDAP N° S01: 28444/2012 “VOLUMENES GLP BUTANO Y/O MEZCLA 2012 - PAN AMERICAN SUR S.R.L.”, contienen diversa documentación relativa a la asignación de cupos de entrega por parte de dichas empresas a las firmas distribuidoras desde antes de la vigencia del Programa “HOGAR”. Al respecto, cabe señalar que no figuran intervenciones del Ing. SUREDA (Fs. 439/675).

Que en cuanto al expediente CUDAP N° S01: 54653/2016 “PROGRAMA DE COMPENSACIONES A LA EXPORTACIÓN DE CRUDO DE TIPO ESCALANTE DE LA CUENTA DEL GOLFO SAN JORGE”, consistió en la creación de un programa de estímulo a la exportación de petróleo crudo, mediante un precio sostén vigente entre el 01/01/2016 y el 31/12/2016, aprobado por Resolución MEM N° 21/16.

Que la Autoridad de Aplicación de dicho Programa era la SUBSECRETARÍA DE EXPLORACIÓN Y PRODUCCIÓN de la SECRETARÍA DE RECURSOS HIDROCARBURÍFEROS y los beneficiarios fueron todas las empresas productoras radicadas en la Cuenta del Golfo San Jorge (Sur de la Provincia de CHUBUT y Norte de SANTA CRUZ), una de las cuales fue PAN AMERICAN ENERGY. No obstante, vale destacar que en este expediente tampoco figuran intervenciones del Ing. SUREDA, así como también que, de las constancias previamente recibidas (Fs. 55/92), surge que las compensaciones pagadas a dicha empresa fueron autorizadas por el ex Ministro ARANGUREN.

II.4. Que con fecha 25/04/2017 y a través del Boletín Oficial de la República Argentina se tomó conocimiento de la aceptación de la renuncia presentada por el Ing. SUREDA al cargo de Secretario de Recursos Hidrocarburíferos a partir del 12/04/2017 (Decreto 291/2017, Fs. 676).

II.5. Que por último, con carácter previo a resolver, se corrió un nuevo traslado de las actuaciones al ex funcionario, a fin de que efectúe el descargo que considerara conveniente (conforme art. 9° Resolución MJSyDH 1516/2008). Si bien éste tomó vista de las actuaciones el día 13/06/2017, no efectuó presentación alguna.

III. Que el 27 de enero de 1999 el Poder Ejecutivo Nacional dictó el Decreto 41/99 que aprueba el Código de Ética de la Función Pública, obligatorio para “los funcionarios públicos de todos los organismos de la Administración Pública Nacional, centralizada y descentralizada en cualquiera de sus formas, entidades autárquicas, empresas y sociedades del Estado y sociedades con participación estatal mayoritaria, sociedades de economía mixta, Fuerzas Armadas y de Seguridad, instituciones de la seguridad social del sector público, bancos y entidades financieras oficiales y de todo otro ente en que el Estado Nacional o sus entes descentralizados tengan participación total o mayoritaria de capital o en la formación de las decisiones societarias, así como también de las comisiones nacionales y los entes de regulación de servicios públicos” (artículo 4°).

Que pocos meses después, el 29 de septiembre de 1999, el Congreso Nacional sancionó la Ley 25.188

de Ética en el Ejercicio de la Función Pública, norma que establece una serie de principios y pautas que deben respetar quienes se desempeñen en un cargo o función pública, cualquiera sea el ámbito en el que las cumplan.

Que la Ley 25.188 y el Decreto 41/99 -este último en todo aquello en lo que no se oponga a la ley mencionada en primer término-, constituyen el plexo normativo básico en materia de ética pública, siendo la Oficina Anticorrupción la autoridad de aplicación respecto de los agentes y funcionarios que integran la Administración Pública Nacional centralizada y descentralizada, empresas, sociedades y todo otro ente público o privado con participación del Estado o que tenga como principal fuente de recursos el aporte estatal (artículo 20 del Decreto 102/99 y Anexo II al Decreto 174/18).

IV. Que el Capítulo V de la Ley 25.188 regula el conflicto de intereses, entendiendo como tal a aquel que se produce frente a la contraposición de los intereses particulares del funcionario (ya sean personales, laborales, económicos, profesionales) con los públicos que, desde su función, debe tutelar. Se trata de normas de carácter objetivo que no juzgan la intención de obtener una ventaja o provecho personal, prohibiendo directamente la configuración de determinadas situaciones con la misión de garantizar la imparcialidad en la toma de decisiones públicas.

Que entre estas normas, en lo que resulta de interés para este análisis, el artículo 13 inciso a) de la Ley 25.188 prohíbe a quienes cumplan funciones públicas: “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”.

Que si dichas actividades particulares tuvieron lugar antes del inicio de la gestión pública, el artículo 15 inciso a) de la Ley 25.188 establece el deber de renunciar a las mismas como condición previa para asumir el cargo público.

Que a su vez, el artículo 15 inciso b) de la Ley 25.188 establece el deber del funcionario de abstenerse de intervenir, en ejercicio de su gestión, respecto de las cuestiones particularmente relacionadas con las personas o asuntos a los cuales estuvo vinculado en los últimos tres (3) años.

Que dicho deber de abstención subsiste hasta tanto transcurran tres años desde el cese de la actividad privada o desde la desvinculación con el asunto incompatible (Resoluciones OA 427/2014, 523/2016 y sus citas).

Que por otra parte, el artículo 2 inciso i) de la Ley 25.188 incluye dentro de los deberes éticos el de “abstenerse de intervenir en todo asunto respecto al cual se encuentre comprendido en alguna de las causas de excusación previstas en la ley procesal civil”.

Que dichas causas son las previstas en el artículo 17 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación (Ley 17.454). Entre ellas cabe mencionar: ser el funcionario acreedor, deudor o fiador de alguna de las partes o haber recibido de éstas beneficios de importancia (incisos 4 y 8).

Que cabe señalar que el deber de abstención no limita la atribución de fijar de reglas generales o políticas públicas. Éstas pueden abarcar a las personas o sociedades en cuestión entre los sujetos alcanzados por la prohibición antes esbozada siempre y cuando dichas medidas generales no estén dirigidas específicamente a éstos en forma claramente identificable (Resoluciones OA 69/01, 83/02, 89/02 y 94/03 y más recientemente 509/16, 512/16 y 2016-1-E-APN-OA#MJ).

Que la abstención deberá hacerse efectiva de conformidad a lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley de Procedimientos Administrativos (Ley 19.549), norma conforme la cual, cuando un funcionario encuentra motivos de excusación, deberá disponer, en el mismo acto, que pase el expediente al superior jerárquico quien designará reemplazante.

V. Que en primera instancia cabe analizar si la renuncia del Ing. SUREDA torna abstracto un pronunciamiento respecto del objeto de estas actuaciones.

Que en este caso se analiza la eventual infracción al artículo 15 inciso b) de la Ley 25.188 que obliga al funcionario a “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 tenga participación societaria.”

Que la consecuencia por el incumplimiento de las normas sobre ética pública está prevista en los artículos 3 y 17 de la Ley 25.188. El primero establece que “Todos los sujetos comprendidos en el artículo 1º deberán observar como requisito de permanencia en el cargo, una conducta acorde con la ética pública en el ejercicio de sus funciones. Si así no lo hicieren serán sancionados o removidos por los procedimientos establecidos en el régimen propio de su función.”

Que por su parte, el artículo 17 establece que “Cuando los actos emitidos por los sujetos del artículo 1º estén alcanzados por los supuestos de los artículos 13, 14 y 15, serán nulos de nulidad absoluta, sin perjuicio de los derechos de terceros de buena fe. Si se tratare del dictado de un acto administrativo, éste se encontrará viciado de nulidad absoluta en los términos del artículo 14 de la ley 19.549. Las firmas contratantes o concesionarias serán solidariamente responsables por la reparación de los daños y perjuicios que por esos actos le ocasionen al Estado.”

Que la tarea de este organismo, en su carácter de autoridad de aplicación, reside en determinar si se ha configurado la violación y, en caso afirmativo, remitir las actuaciones al área competente a fin de que evalúe la sanción o remoción del funcionario “de acuerdo a los procedimientos establecidos en el régimen propio de su función” y, de corresponder, la nulidad de los actos administrativos viciados.

Que los funcionarios regidos por la Ley de Ministerios (Ley 22.520), conforme doctrina reiterada de la Procuración del Tesoro de la Nación, “no tienen estabilidad, pueden ser removidos en cualquier momento y no están alcanzados por la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional aprobada por la Ley Nº 25.164 (B.O. 8-10-99); consiguientemente, no pueden ser sometidos a una investigación con aplicación del Régimen Jurídico Básico de la Función Pública.” (Dictamen 103 del 14/05/2007, tomo 216, página. 112).

Que en cuanto a su responsabilidad disciplinaria, el órgano asesor ha sostenido que “... es de advertir que si no se tratara de una cuestión relativa al juicio de responsabilidad, por ser un Ministro de la Nación el imputado, su responsabilidad administrativa la haría efectiva el Presidente de la Nación mediante su remoción (Constitución Nacional, art. 67 inc. 10), sin perjuicio de estar dicho funcionario sometido a juicio político (C.N. artículos 45, 51, 52 y 88). A todo evento corresponde agregar que, tratándose de un ex funcionario, tampoco podría ser el mismo sumariado con vistas a la aplicación de medidas administrativas de carácter disciplinario (Doctrina del Caso "Magallanes", Fallos Corte Suprema de Justicia de la Nación, T. 251, página 368)....” (Dictámenes, Tomo 87 : página 185, 28/11/1963).

VI. Que de acuerdo a lo antes expresado, tratándose de un funcionario político que ha cesado en su cargo – y por lo tanto no puede ser removido en los términos del artículo 3º de la Ley 25.188-, el trámite de estas actuaciones sólo resulta relevante respecto de la existencia de algún acto que, por haber tenido lugar mediando conflicto de intereses, se encontrare viciado de nulidad en los términos del artículo 17 de la Ley 25.188, lo que no ocurre en este caso ya que, de las constancias del presente expediente no surge que el Ing. SUREDA haya intervenido en cuestiones particularmente relacionadas con PAN AMERICAN ENERGY LLC y sus vinculadas, empresa en la que dejó de prestar servicios con anterioridad a asumir la función pública (conforme respuesta del entonces Ministro de Energía y Minería, obrante a fs. 55/56, y la documentación agregada a este expediente).

Que asimismo, consta en el expediente que mediante RESOL-2016-14-E-APN-SECRH#MEM se abstuvo de intervenir formalmente en las actuaciones particularmente relacionadas con la citada empresa y/o sus vinculadas, excusación que fue aceptada por el entonces Sr. Ministro de Energía y Minería de la Nación, Ing. Juan José ARANGUREN (RESOL-2016-156-E-APN-MEM) quien dispuso que en tales casos intervendría él personalmente.

Que además, del análisis de la documentación correspondiente a diversos trámites referidos a PAN AMERICAN ENERGY LLC. SUCURSAL ARGENTINA y/o sus vinculadas, cuyas copias fueron agregadas

a estas actuaciones, no surge ninguna intervención del Ing. SUREDA, sino que en todos ellos intervino el Ing. ARANGUREN, de donde se concluye que efectivamente cumplió con su deber de abstención.

Que párrafo aparte merecen las notas suscritas por el Ing. SUREDA y enviadas a la empresa REFINERÍA DEL NORTE S.A. (notas S.R.H. N° 501/16, N°1447/16 y NO-2016-01011691-APN-SECRH#MEM, obrantes a Fs. 193/194, 198/200 y 206/208) en el marco del Programa Hogares con Garrafas "HOGAR". Ello por cuanto, en la información periodística tenida en cuenta para ampliar el objeto de estas actuaciones (Fs. 50/52), se aludía a "Refinol S.A." entre las empresas sobre las que eventualmente el Ing. SUREDA podría haber incurrido en conflicto de intereses.

Que en rigor, se trataba de "REFINOR", que es el nombre comercial con el que opera la empresa REFINERÍA DEL NORTE S.A., respecto de la cual se pudo constatar (en base a información publicada por la COMISIÓN NACIONAL DE VALORES), que era una empresa controlada por YPF S.A. de la que también participaban PETROBRAS ARGENTINA S.A y PLUSPETROL S.A. pero no PAN AMERICAN ENERGY LLC. SUCURSAL ARGENTINA ni ninguna de sus vinculadas. Además, de las declaraciones juradas patrimoniales integrales presentadas por el funcionario no surgían inversiones o cualquier otro tipo de interés respecto de dicha empresa.-

Que por tales motivos, vale destacar que, no surge de estas actuaciones que el Ing. SUREDA se hubiere encontrado alcanzado por el deber de abstención del artículo 15 inciso b) de la Ley N° 25.188 respecto de los asuntos particularmente relacionados con la empresa destinataria de dichas notas.

VII. Que en estas actuaciones ha tomado intervención la DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS del MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS.

VIII. Que la presente se dicta en uso de las atribuciones conferidas por la Ley 25.188 y el Decreto 174/2018.

Por ello,

la SECRETARIA DE ÉTICA PÚBLICA, TRANSPARENCIA Y LUCHA CONTRA LA
CORRUPCIÓN RESUELVE:

ARTÍCULO 1°.- ARCHIVAR las presentes actuaciones en virtud de que se han tornado abstractas en atención a la renuncia del Ing. José Luis SUREDA al cargo de Secretario de Recursos Hidrocarburífero, teniendo en cuenta que de las constancias del presente expediente no surge que el funcionario haya intervenido en cuestiones particularmente relacionadas con PAN AMERICAN ENERGY LLC y sus vinculadas, empresa en la que dejó de prestar servicios con anterioridad a asumir la función pública [artículo 10 inciso c) del Reglamento Interno aprobado por Resolución M.J.S. y D.H. N° 1316/08, Anexo II].

ARTÍCULO 2°.- NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE en el sitio web de la OFICINA ANTICORRUPCIÓN. Cumplido, archívese.