



*Ministerio de Justicia, Seguridad
y Derechos Humanos
Oficina Anticorrupción*

RESOLUCIÓN OA/DPPT N° 137/09

BUENOS AIRES, 15/12/2009

VISTO:

El Expediente registrado en el Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos bajo el N° 164.829; y,

CONSIDERANDO

I. Que el presente expediente fue iniciado a raíz de una presentación anónima efectuada el día 16 de julio de 2007 en la dirección de correo electrónico de esta Oficina en la que se denuncia que "En el Programa Global de Crédito que pertenece a la Subsecretaría de Pymes cumple funciones de 'asesor financiero' (...) un economista llamado Nicolás Salvatore, quien es TAMBIEN 'asesor financiero' del Banco Credicoop. Además de ser esto incompatible desde la carga horaria laboral que compromete en dos puestos de trabajo, es SIN DUDAS reprochable desde lo legal ya que en este Programa Global, presentado por la misma Ministro en los medios, que financia préstamos a las Pymes con intermediación de los Bancos por la suma de 1.000 millones de pesos con dinero de un préstamo BID (figuran los detalles en la página: www.sepyme.gov), uno de los bancos que usa estos fondos es el Credicoop. Y eso no es lo más grave: este asesor negoció con este banco que se 'perdone' la deuda que tanto éste como el Banco Macro tienen con el Programa Global de su operación en dólares, por deudas en el pago de 'comisión de compromiso' por los fondos no utilizados oportunamente. El Credicoop NO PAGO NUNCA SU DEUDA."

Que continúa afirmando que "Una gran 'casualidad' es que cuando la operación se transformó en pesos, el primer banco en colocar estos créditos a tasa más que favorable -8.9%, que habría que analizar el perjuicio fiscal que causa al prestar con tasa menor a la que adeuda el BID- fue el mismo Credicoop!!. Estos son los préstamos que Salvatore debe 'controlar' como asesor financiero".

Que, a juicio del denunciante, el Sr. Salvatore "es quien puso las normas para que el Credicoop (se sentaba en la mesa de ambos lados, claro está), opere en este Programa. Su firma figura en varios expedientes que tramitaron en Economía y todos los Bancos están de testigos, junto con el BID, ya que participaba



*Ministerio de Justicia, Seguridad
y Derechos Humanos
Oficina Anticorrupción*

activamente en las presentaciones y negociaciones del Programa Global con autoridades del Banco Central para la entrada de los Bancos a esta operación.”

Que concluye afirmando que “... como no puede ser tan obvio, pusieron de Coordinadora del Programa a una economista, una alumna de Salvatore, sin ninguna experiencia de gestión. Un títere...”.

Que el 31 de julio de 2007 la Dirección de Investigaciones de esta Oficina requirió al denunciante algunas precisiones acerca de los hechos incluidos en su presentación. El 3 de agosto, el denunciante informó que el Credicoop adeudaba una cuota compromiso por montos no colocados. Reitera, además, que el Sr. Salvatore participaba en las reuniones con los bancos y el central con Julieta Peláez y el Subsecretario y que controlaba los préstamos que daban los bancos con la Coordinadora –supuestamente su alumna-.

Que el 29 de agosto el denunciante amplía nuevamente sus dichos, aportando información relativa a la causa de la deuda que el Credicoop mantenía con el Programa y que le fuera supuestamente condonada: “Contrato de Fideicomiso, capítulo 1, cláusula 2, artículo 2.4 apartado (vi), allí aparece la obligación de que ante el incumplimiento del banco de colocar las sumas, debe pagar una comisión de compromiso del 0.75% anual sobre el saldo no desembolsado semestralmente”.

Que el Programa Global de Crédito es un programa financiado con fondos del BID destinado a financiar proyectos de inversión para la adquisición de bienes de capital nacionales o importados de países miembros del BID, compra y refacción de inmuebles relacionados con la actividad industrial.

Que tal como se desprende de estos actuados, a la fecha de la denuncia (mediados de 2007) el Banco Credicoop integraba el listado de Entidades Financieras Participantes del Programa Global de Crédito, es decir, que había solicitado su adhesión al Programa y estaba en condiciones de ofrecerlo.

Que en el Programa mencionado, el Estado Nacional absorbe el riesgo asociado a tres variables macroeconómicas críticas, liberando a las Entidades Financieras y a las Pymes de ello: a) la provisión sustentable de una fuente de fondeo de largo plazo a tasas de interés internacionales (Préstamo BID), b) la volatilidad del tipo de cambio, y c) la volatilidad de la tasa de interés, ofreciendo a las entidades financieras una Tasa de Interés de Transferencia cuasi fija. Por lo tanto, “las Entidades



*Ministerio de Justicia, Seguridad
y Derechos Humanos
Oficina Anticorrupción*

Financieras deberán asumir, exclusivamente, el único riesgo que debieran afrontar: el riesgo asociado al sujeto de crédito”. De este modo, el “Estado Nacional contribuye a disminuir la incertidumbre en el mercado de crédito, al no trasladarles ni a las Entidades Financieras ni a las MiPyMEs la elevada volatilidad de mediano plazo de la u\$s LIBOR a 180 días (tasa de fondeo BID), ofreciéndoles así a las Entidades una fuente de fondeo de largo plazo a una tasa cuasi fija en pesos: 2.9 %, inicial, ajustable trimestralmente”.

Que sobre la base de los hechos denunciados se abrió la carpeta de investigaciones N° 8417, que tramitó por ante la Dirección de Investigaciones de la Oficina Anticorrupción.

Que en el marco de la investigación se dispuso remitir copia a esta Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia, ante la eventual configuración de un conflicto de intereses en los términos de la Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública N° 25.188, lo que dio lugar a la formación de este expediente.

Que con fecha 18 de enero de 2008, en respuesta a un requerimiento efectuado por esta Oficina, el Banco Credicoop informó que “el Sr. Nicolás Salvatore se desempeña como Asesor profesional independiente en el área económica” del Banco, desarrollando tareas de asesoramiento de estudios sectoriales y calificación crediticia; de conformidad a lo que surge del contrato de locación de servicios cuya copia adjunta. Agrega que el Sr. Salvatore no realiza sus funciones dentro de la entidad, no tiene una dedicación horaria asignada en forma específica sino que limita su tarea a la confección de una parte del Informe Trimestral, en el cual se pasa revista a la coyuntura de diversos sectores de la economía real a los fines de obtener una perspectiva sobre su desempeño futuro; únicamente en los siguientes rubros: automotor, siderurgia, papel, construcciones y servicios. Asimismo, y como un subproducto del mencionado informe, el Lic. Salvatore tiene participación en la elaboración de un informe denominado “Calificación Sectorial” en el cual realiza una especie de escalafón de distintos rubros económicos (los mismos señalados precedentemente) de acuerdo al desempeño de diversas variables para estimar la calificación crediticia del sector. Como honorario se abona al Sr. Salvatore la suma mensual de \$ 1600. Finalmente informa que “en relación a la participación de nuestra entidad en el Programa Global de Crédito (...) el Lic. Salvatore no efectuó ni ha tenido ninguna intervención y/o asesoramiento vinculado al mencionado Programa”. Acompaña copia de un contrato de locación de servicios –aparentemente



*Ministerio de Justicia, Seguridad
y Derechos Humanos
Oficina Anticorrupción*

vigente- entre el Banco Credicoop y el Lic. Salvatore, suscripto con fecha 2 de junio de 2004, por “Servicio de asesoramiento profesional en el área económica” y con una vigencia de 12 meses prorrogables en forma automática por el mismo período.

Que el 10 de marzo de 2008, el Subsecretario de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional, aporta un informe técnico elaborado por la Unidad Ejecutora del Programa Global de Crédito por medio del cual se procura dar respuesta a la Nota DPPT-HT N° 49/08 de esta Oficina. Del referido informe de la Unidad Ejecutora que lleva fecha 15 de febrero de 2008, se desprende, en lo que aquí interesa, que el Lic. Nicolás Salvatore desempeñó el cargo de Gerente de Diseño, Monitoreo y Asistencia Técnica en el marco de esa Unidad desde el día 01 de junio de 2007 hasta el 31 de diciembre de ese año, percibiendo una remuneración mensual de \$ 4.512.

Que la Unidad Coordinadora del Programa tuvo delimitadas dos áreas de trabajo: el Área 1, tareas vinculadas a la operatoria y gestión cotidiana del Programa con el BCRA, las Entidades Financieras Participantes, el BID y el MECON; y el Área 2, tareas vinculadas con el diseño general del programa, su seguimiento integral (y su eventual rediseño general periódico) y la elaboración de informes Ad Hoc. Destaca al respecto que las funciones que realizó el Sr. Nicolás Salvatore se inscribieron íntegramente en las tareas del Área 2, tal como consta en toda la documentación existente en el Programa, siendo sus tareas específicas: a) diseño de las condiciones crediticias de la línea, teniendo en cuenta los fundamentos macroeconómicos y la realidad de mercado de crédito, tanto nacional como internacional; b) rediseño periódico de las condiciones generales del Programa; c) realización de informes técnicos que describan la realización y evolución del componente de crédito del Programa; d) elaboración de informes de avance y otros informes económicos; f) realización de estudios macroeconómicos, bancarios y financieros afines al Programa; g) colaboración con la Dirección de la UCP en la elaboración de los lineamientos globales para la ejecución del Programa en función de las metas y objetivos previstos y h) establecimiento de relaciones institucionales con el BID, el BCRA, las Asociaciones Bancarias, la SSEPyMEyDR, el MECON y otros organismos gubernamentales.

Que agrega, además, que el Lic. Salvatore participó de las reuniones informativas de carácter público con las Asociaciones Bancarias –y sus



*Ministerio de Justicia, Seguridad
y Derechos Humanos
Oficina Anticorrupción*

miembros adheridos al Programa-, reuniones a las que asistieron dichas entidades financieras adheridas, entre las que se encontraba el Banco Credicoop Coop.Ltdo.

Que finalmente concluye que el funcionario denunciado nunca ha participado de la autorización (o no) de operación de crédito alguna en el marco del Programa, ni establecido ningún tipo de vinculación o acto administrativo con una Entidad Financiera en forma individual en el marco de este Programa, ya que dichas tareas nunca se encontraron entre sus atribuciones y funciones.

Que del curriculum vitae que presentó el funcionario en oportunidad de su contratación, confeccionado en mayo de 2007 y suscripto en todas sus hojas (cuya copia se ha agregado a estos actuados) se desprende que entre octubre de 1998 y septiembre de 2002 realizó trabajos de consultoría para el Banco Credicoop, como Consultor de la Asesoría Económica de la Gerencia General, efectuando tareas de análisis trimestral de coyuntura sectorial de la economía argentina; calificación trimestral de riesgo de la cartera de crédito del banco y otros estudios financieros.

Que a su respuesta, la Subsecretaría acompaña copia de la Nota UCP N° 160/07 del 29 de junio de 2007, por medio de la cual la Coordinadora del Programa, Julieta V. Peláez, puso en conocimiento del Jefe de Proyecto del Banco Interamericano de Desarrollo la designación del Lic. Nicolás Salvatore como Gerente de Diseño, Monitoreo y Asistencia Técnica, a partir de junio de 2007, con una remuneración de \$ 4.512 y un monto total al 31 de diciembre de 2007, de \$ 31.584, siendo financiado por la contraparte local, es decir, con recursos de la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional.

Que también agrega copia del contrato de locación de servicios como Consultor Individual suscripto el 1 de junio de 2007 y por un plazo de siete (7) meses, entre la mencionada Subsecretaría, como Organismo Ejecutor del Programa Global y el Sr. Salvatore. De acuerdo a sus términos, el agente se desempeñaría como Gerente de Diseño, Monitoreo y Asistencia Técnica bajo la conducción del Director de la Unidad Coordinadora del Programa (UCP).

Que en el artículo tercero del Contrato, el denunciado "se compromete a ejercer el trabajo ... en forma imparcial y objetiva, declarando asimismo no tener conflicto de intereses en el ámbito de aplicación del Programa



*Ministerio de Justicia, Seguridad
y Derechos Humanos
Oficina Anticorrupción*

Global de Crédito a la Micro y Pequeña Empresa". En el noveno, por su parte, declara "que la información proporcionada a 'la Subsecretaría' sobre condiciones de persona natural y sus calificaciones y trayectoria profesional son ciertas", y "que no está afectado por las condiciones de incompatibilidad expresadas en el ANEXO C del Contrato de Préstamo N° 1192/OC-AR".

Que los términos de referencia de la contratación y las funciones del denunciado como Gerente de Diseño, Monitoreo y Asistencia Técnica se desprenden de las constancias acompañadas por la Subsecretaría a su respuesta. A las informadas en su oportunidad por la Coordinadora del Programa deben adicionarse las siguientes: a) mantener comunicación activa con las entidades del sistema financiero y la Gerencia de Créditos del BCRA y b) disponer de información actualizada sobre la evolución de las variables del sistema financiero y de las entidades participantes, así como sobre el mercado institucional de crédito y la participación del Sector de las MiPyMEs.

Que en el Anexo III (Certificación de Elegibilidad de Consultores Individuales) el Sr. Nicolás Salvatore Certifica que "no existen conflictos de intereses para aceptar este nombramiento" y asume que "cualquier información falsa o equívoca en relación con estos requerimientos de elegibilidad, tronará nulo y sin efecto este contrato y no tendré derecho a remuneraciones".

Que también se acompaña copia de la declaración jurada del Sr. Salvatore de no encontrarse incurso en una situación de conflicto de intereses en los términos de la Ley 25.188.

Que la Contratación fue aprobada por Decisión Administrativa N° 574 del 8 de noviembre de 2007, y atendida con partidas de los créditos presupuestarios del Ministerio de Economía y Producción.

Que por Nota OA/DPPT/RN N° 1836/08 de fecha 23 de junio de 2008, la Oficina le requirió al Coordinador del Programa Global de Crédito a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, remita copia del Programa -Contrato de Préstamo N° 1192/OC-AR suscripto entre la República Argentina y el BID e indique en qué consiste la participación específica del Banco Credicoop Coop. Ltda. dentro del mismo, acompañando la documentación respaldatoria pertinente.



*Ministerio de Justicia, Seguridad
y Derechos Humanos
Oficina Anticorrupción*

Que dicha nota fue respondida el 30 de julio de 2008, informando el nuevo Coordinador del Programa, Cr. Gustavo Longo, que el objetivo del Programa es el otorgamiento de créditos (subpréstamos) con financiamiento provisto por el BID a MiPyMEs con el fin de aumentar su capacidad productiva. El otorgamiento de créditos a las MiPyMEs es realizado a través de las IFIs (Instituciones Financieras Intermediarias, tales como bancos comerciales, privados y públicos). En tal sentido, el Banco Credicoop actúa como intermediario en el otorgamiento de créditos del programa. Informa que en septiembre de 2002 el contrato fue modificado con el objeto de incorporar la figura de fideicomiso como mecanismo de adjudicación de fondos en reemplazo del sistema de licitación, definiéndose las normas operativas del Programa, es decir, el conjunto de instrumentos que rigen la ejecución del Programa, entre las cuales se encuentra el Contrato de Fideicomiso y Anexos. Este contrato de Fideicomiso y sus Anexos fueron suscriptos el 26 de mayo de 2004 por el Ministerio de Economía y Producción junto con Sud Inversiones y Análisis S.A. como fiduciario y los Bancos Credicoop, Macro y Bansud como IFIs participantes.

Que informa el Cr. Longo que durante el año 2007 se produce el lanzamiento de una nueva operatoria del Programa en moneda local. En virtud de ello, se aprueba un nuevo Reglamento de Crédito Operativo y se modificó el Préstamo BID 1192/OC-AR. La operatoria de otorgamiento de créditos dentro de este Reglamento de Crédito Operativo contempla que las IFIs deben monetizar los créditos a las MiPyMEs ex ante a la solicitud de los fondos del Programa en la ventanilla en el BCRA. El Banco Credicoop Coop. Ltd. así como otras 28 entidades financieras, presentaron su intención de participar en esta operatoria, habiendo el Banco Credicoop monetizado 241 créditos a MiPyMEs en las condiciones de elegibilidad del Programa de acuerdo a la normativa del mismo.

Que el Coordinador adjunta a su respuesta copia del Préstamos BID 1192/OC-AR suscripto con fecha 15 de septiembre de 1999 y de sus posteriores modificaciones.

Que por Nota OA/DPPT N° 1880/09 se confirió vista de las actuaciones al denunciado, en los términos del artículo 9 del Anexo II de la Resolución MJSyDH N°1316/08.



*Ministerio de Justicia, Seguridad
y Derechos Humanos
Oficina Anticorrupción*

Que el 6 de agosto, el Lic. presentó su descargo, afirmando lo siguiente: a) que al momento de cumplir funciones en la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional se desempeñaba como asesor externo del Banco Credicoop (desde el año 2002 en adelante); no prestaba servicios como personal de planta, ni permanente ni transitoria, y no trabajaba en relación de dependencia, sino que el contrato se encuadraba técnicamente en la categoría de proveedor, sin tener responsabilidad horaria asignada, debiendo sólo cumplir con los objetivos trimestrales vinculados a la entrega de informes económicos especificados por el Banco; b) que su desempeño en el marco del Programa Global de Crédito fue como asesor externo, mediante un contrato de locación de servicios, no trabajando en relación de dependencia, ni perteneciendo a la planta permanente ni transitoria del Programa ni de la SSPYMEyDR ni con el BID, no teniendo ninguna responsabilidad horaria asignada, debiendo cumplir con los objetivos que dicho contrato le asignaba; c) que en virtud de lo señalado en los puntos a) y b), no existe a su juicio ninguna incompatibilidad vinculada a los cargos desempeñados en ambas instituciones ni a la carga horaria que ameritaban dichos cargos, siendo ambas tareas perfectamente compatibles desde ese punto de vista; d) que en cuanto a la supuesta incompatibilidad funcional denunciada afirma que sus funciones en el Programa estaban vinculadas al diseño y seguimiento integral del Programa y en ninguna medida vinculado a la operatoria crediticia con alguna de las Entidades Financieras participantes del mismo; e) que en relación a las tareas de diseño del Programa por él llevadas a cabo, destaca una en particular: la incorporación del BCRA como agente económico que debía aprobar o no todas y cada una de las operaciones de crédito de las 27 entidades participantes del Programa, tornando imposible cualquier tipo de adjudicación de fondos directa por parte de la Subsecretaría hacia alguna de las entidades financieras participantes al momento de la asignación de créditos, "evitándose de ese modo cualquier tipo de eventual favoritismo de la SSEPYMEyDR –o de algunos de los integrantes del Programa Global de Créditos- para con una Entidad Financiera en particular". Agrega: "Entre otras, esta característica del Programa fue diseñada por mí, ex ante a conocer cuáles y cuántas serían las Entidades Financieras participantes del Programa"; f) que las tareas desarrolladas para el Banco Credicoop nada tenían que ver con el Programa Global de Crédito; g) que, finalmente, niega cualquier tipo de participación con relación a la supuesta



*Ministerio de Justicia, Seguridad
y Derechos Humanos
Oficina Anticorrupción*

comisión de compromiso condonada al Banco Credicoop, la cual, aparentemente, correspondía a un Programa previo al Global de Crédito (MyPES II).

II. Que la Oficina Anticorrupción (OA) fue creada por la Ley 25.233 (B.O. 14/12/1999) para actuar en el ámbito de 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.

Que en virtud del art. 1º de la Resolución M.J y D.H N° 17/00, la OA es autoridad de aplicación, en el ámbito de la Administración Pública Nacional, de la Ley 25.188 de Ética en el Ejercicio de la Función Pública (reformada por Decreto N° 862/01) y le compete, por ende, prevenir, analizar y/o detectar la configuración de un conflicto de intereses en el que podría incurrir un funcionario público en el marco de su gestión.

Que con carácter previo a analizar la configuración de alguna violación al régimen de ética pública, corresponde establecer si la función ejercida por el Sr. Salvatore se encuentra dentro del la esfera de competencia material de este Organismo.

Que el Sr. Salvatore fue contratado por el Estado Nacional (a través de la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional) bajo la modalidad de locación de servicios, para desempeñarse como consultor individual y ejercer la función de Gerente de Diseño, Monitoreo y Asistencia Técnica del Programa Global de Crédito a la Micro y Pequeña Empresa.

Que dicha contratación, pese a enmarcarse en el Contrato de Préstamo BID N° 1192/OC-AR, fue financiada por la contraparte local, es decir, con recursos de la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional y aprobada por el Jefe de Gabinete de Ministros por Decisión Administrativa N° 574 del 8/11/2007 (de conformidad a lo dispuesto por los Decretos 491/2002 y 1577/2003).

Que puede ocurrir, como en este caso, que una persona contratada por el Estado Nacional para desempeñarse en la esfera oficial no pertenezca a la planta de la Administración, esto es, no revista el carácter de empleado público. Sin embargo ello no obsta a que ejerza una función pública en los términos de la Ley N°



*Ministerio de Justicia, Seguridad
y Derechos Humanos
Oficina Anticorrupción*

25.188 y del Decreto 41/99, toda vez que realiza una actividad remunerada "al servicio del Estado".

Que el artículo 1º de la Ley N° 25.188 expresa que el conjunto de deberes, prohibiciones e incompatibilidades previstos en la Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública, resultan "aplicables, sin excepción, a todas las personas que se desempeñen en la función pública en todos sus niveles y jerarquías, en forma permanente o transitoria, por elección popular, designación directa, por concurso o por cualquier otro medio legal, extendiéndose su aplicación a todos los magistrados, funcionarios y empleados del Estado." Agrega que se entiende por función pública, "toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria, realizada por una persona en nombre del Estado o al servicio del Estado o de sus entidades, en cualquiera de sus niveles jerárquicos", en consonancia con el enfoque amplio sobre el ámbito de aplicación de la Ley de Ética Pública que incluye a toda persona que realiza o contribuye a que se realicen funciones especiales y específicas propias de la administración. La Administración Pública es animada por un conjunto de personas físicas que trabajan en ella y que configura el factor humano de la organización administrativa, en cuyo seno caben distinguir categorías o grupos que responden a diversos criterios: forma de designación, temporalidad, etc. (cfr. "Nuevas reflexiones acerca del caso Madorrán", Ivanega, Miriam. E-Dial, suplemento de Derecho Administrativo).

Que, en idéntico sentido, el Código de Ética Pública (aprobado por Decreto 14/99) establece en su artículo 2º que "... se entiende por 'función pública' toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria, realizada por una persona humana en nombre del Estado o al servicio del Estado o de sus entidades, en cualquiera de sus niveles jerárquicos"

Que uno de los fines de la Ley 25.188 es evitar que un particular que debe contratar con la Administración se vea beneficiado en detrimento de sus pares, por la influencia que tuviere en su favor en el seno del Estado. A tal fin resulta indistinto que dicha influencia provenga de un empleado público o de uno contratado por el Estado si su servicio lo brinda en el seno de organismo público contratante.

Que no cambia esta conclusión la circunstancia de que el Sr. Salvatore haya cesado en su cargo, toda vez que de verificarse una violación a los deberes éticos que estaba obligado a cumplir, debería soportar las consecuencias



*Ministerio de Justicia, Seguridad
y Derechos Humanos
Oficina Anticorrupción*

previstas en el marco regulatorio de la contratación y eventualmente decretarse la nulidad de los actos jurídicos viciados, si los hubiere.

III.1. Que, como se anticipó, el Programa Global de Crédito para la Pequeña y Mediana Empresa es un Proyecto con fondos provistos por el BID, cuyo objetivo es el otorgamiento de créditos (subpréstamos) con financiamiento provisto por el BID a MiPyMEs con el fin de aumentar su capacidad productiva.

Que este financiamiento no lo efectúa directamente el Estado Nacional, sino que lo hace a través de Instituciones Financieras Intermediarias, tales como bancos comerciales, privados y públicos (IFIs) que se ven beneficiadas, en tanto la Administración Central absorbe riesgos asociados a variables macroeconómicas críticas, liberando a las Entidades Financieras y a las Pymes de ello.

Que resulta indudable la participación del Banco Credicoop en el Programa Global de Crédito. En septiembre de 2002 el contrato fue modificado con el objeto de incorporar la figura de fideicomiso como mecanismo de adjudicación de fondos en reemplazo del sistema de licitación, definiéndose las normas operativas del Programa. Este contrato de Fideicomiso y sus Anexos fueron suscriptos el 26 de mayo de 2004 por el Ministerio de Economía y Producción junto con Sud Inversiones y Análisis S.A. como fiduciario y los Bancos Credicoop, Macro y Bansud como IFIs participantes. Por su parte, durante el año 2007 se produjo el lanzamiento de una nueva operatoria del Programa en moneda local. El Banco Credicoop Coop. Ltd. (así como otras 28 entidades financieras), presentó su intención de participar en esta operatoria, habiendo monetizado 241 créditos a MiPyMEs en las condiciones de elegibilidad del Programa de acuerdo a la normativa del mismo.

III.2. Que de las constancias de estas actuaciones se desprende que el Sr. Nicolás Salvatore, en el período en el que duró su gestión como Gerente de Diseño, Monitoreo y Asistencia Técnica del Programa Global de Crédito (del 01 de junio al 31 de diciembre de 2007), se desempeñó simultáneamente como asesor del Banco Credicoop Coop. Ltd., entidad financiera participante del mismo.

Que desde junio de 2004 -y por lo menos hasta la fecha en que el Banco respondió el oficio de esta Oficina (17 de enero de 2008)- el denunciado realizó tareas como asesor profesional independiente en el área económica del Banco



*Ministerio de Justicia, Seguridad
y Derechos Humanos
Oficina Anticorrupción*

Credicoop, desarrollando estudios sectoriales y de calificación crediticia, sin cumplir funciones dentro de la entidad, y sin dedicación horaria específica.

Que de conformidad a lo informado por la citada institución (y ratificado por el Sr. Salvatore en su descargo), limitaba su tarea a la confección de una parte del Informe Trimestral, en el cual se pasaba revista a la coyuntura de diversos sectores de la economía real a los fines de obtener una perspectiva sobre su desempeño futuro; únicamente en los siguientes rubros: automotor, siderurgia, papel, construcciones y servicios. Asimismo, y como un subproducto del mencionado informe, el Lic. Salvatore tenía participación en la elaboración de un informe denominado “Calificación Sectorial” en el cual realizaba una especie de escalafón de distintos rubros económicos (los mismos señalados precedentemente) de acuerdo al desempeño de diversas variables para estimar la calificación crediticia del sector. El Banco Credicoop destaca, asimismo, que el Lic. Salvatore no efectuó ni tuvo ninguna intervención y/o asesoramiento vinculado al mencionado Programa.

III.3. Que respecto a su rol en el Estado Nacional, la Unidad Ejecutora del Programa en cuestión informó que el denunciado desempeñó el cargo de Gerente de Diseño, Monitoreo y Asistencia Técnica en el marco de esa Unidad desde el día 01 de junio de 2007 hasta el 31 de diciembre de ese año, realizando tareas vinculadas con el diseño general del programa, su seguimiento integral (y su eventual rediseño general periódico) y la elaboración de informes Ad Hoc.

Que si bien las autoridades han informado que el funcionario denunciado nunca participó de la autorización (o no) de operación de crédito alguna en el marco del Programa, ni establecido ningún tipo de vinculación o acto administrativo con una Entidad Financiera en forma individual en el marco de este Programa, ya que dichas tareas nunca se encontraron entre sus atribuciones y funciones, lo cierto es que –como se verá luego- resulta indudable la competencia funcional directa del Lic. Salvatore respecto de la actividad desarrollada por su Locador (Banco Credicoop) en el Marco del Programa Global de Crédito.

III.4. Que entre los fines del régimen de conflictos de intereses, se encuentra el 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).



*Ministerio de Justicia, Seguridad
y Derechos Humanos
Oficina Anticorrupción*

De allí el impedimento del artículo 13 de la Ley mencionada a fin de que los funcionarios se abstengan de “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” (inc.a); o bien de “ser proveedor por sí o por terceros de todo organismo del Estado en donde desempeñe sus funciones” (inc. b).

Que conforme el art. 15 de la Ley 25.188, “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 tenga participación societaria.”

Que, por su parte, el Decreto N° 41/99 (que conforme el dictamen DGAJ N° 485/00 del 24/02/00 no ha sido derogado, por lo que debe ser armonizado con la Ley N° 25.188 que rige la materia), estipula que : “A fin de preservar la independencia de criterio y el principio de equidad, el funcionario público no puede mantener relaciones ni aceptar situaciones en cuyo contexto sus intereses personales, laborales, económicos o financieros pudieran estar en conflicto con el cumplimiento de los deberes y funciones a su cargo” (art. 41 Decreto N° 41/99). “El funcionario público debe excusarse en todos aquellos casos en los que pudiera presentarse conflicto de intereses” (art. 42 Decreto N° 41/99).

Que como ha sostenido esta Oficina en casos precedentes, la norma citada tiene por objeto prevenir que un funcionario pueda ver afectada su independencia de criterio y su imparcialidad, aunque de hecho tal afectación no ocurra (Resolución OA-DPPT N° 130/09 del 5 de agosto de 2009).

Que el conflicto de intereses es “aquella situación en que, por acción u omisión, incurre un 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 o



*Ministerio de Justicia, Seguridad
y Derechos Humanos
Oficina Anticorrupción*

especie." (Pablo García Mexía, "Los conflictos de intereses y la corrupción contemporánea", Colección Divulgación Jurídica, pág. 97, Ed. Aranzadi Elcano, Navarra, 2001)

Que el artículo 23 del Decreto 41/99, al aludir a los principios éticos, en particular a la independencia de criterio, expresa que "El funcionario público no debe involucrarse en situaciones, actividades o intereses incompatibles con sus funciones. Debe abstenerse de toda conducta que pueda afectar su independencia de criterio para el desempeño de las funciones."

Que toda vez que una situación de conflicto de intereses se configura en forma objetiva, con independencia de las intenciones del funcionario, resulta necesario delimitar las circunstancias fácticas que conforman tal situación.

Que la norma aplicable (art. 13 de la Ley 25.188) exige para la configuración de una situación de conflicto de intereses, que quien cumpla funciones públicas: a) dirija, administre, represente, patrocine, asesore, o, de cualquier otra forma, preste servicios a quien gestione o tenga una concesión o sea proveedor del Estado, o realice actividades reguladas por éste; b) que el cargo público o función pública desempeñada tenga competencia funcional directa, respecto de la contratación, obtención, gestión o control de tales concesiones, beneficios o actividades.

Que el primero de los elementos se configura claramente ya que el Lic. Salvatore asesoraba a una empresa (Banco) sujeto (por lo menos en lo atinente al Programa Global de Crédito) a la regulación y/o control del organismo en donde cumplía funciones.

Que, como podrá advertirse, la norma no exige que el asesoramiento al contratante del Estado o a quien realiza una actividad regulada por éste esté vinculado a su función pública, por lo que no es óbice a la configuración de la situación de conflicto de intereses la circunstancia de que las tareas de asesoramiento al Banco Credicoop resultaran extrañas a su participación en el Programa en cuestión.

Que, por otra parte, de acuerdo a la descripción de la operatoria reseñada en los puntos precedentes, resulta clara la competencia funcional directa del Sr. Salvatore sobre múltiples aspectos atinentes a la participación del Banco Credicoop Coop. Ltd. en el Programa Global de Crédito. Como se anticipó, el Lic.



*Ministerio de Justicia, Seguridad
y Derechos Humanos
Oficina Anticorrupción*

Salvatore tenía, entre sus atribuciones, el diseño de las condiciones crediticias de la línea; el rediseño periódico de las condiciones generales del Programa; la colaboración con la Dirección de la UCP en la elaboración de los lineamientos globales para la ejecución del Programa en función de las metas y objetivos previstos; el establecimiento de relaciones institucionales con el BID, el BCRA, las Asociaciones Bancarias, la SSEPyMEyDR, el MECON y otros organismos gubernamentales; la comunicación activa con las entidades del sistema financiero y la Gerencia de Créditos del BCRA.

Que si bien no estaba entre sus funciones la de seleccionar a las entidades financieras intermediarias, ni aprobar la asignación de fondos a las mismas, es claro que en su rol de Gerente de Diseño, podría haber elaborado y/o modificado parámetros o herramientas de modo de beneficiar directa o indirectamente la participación del Banco Credicoop en el Programa.

Que así lo reconoce expresamente en su descargo cuando - en relación a las tareas de diseño del Programa por él realizadas-, destaca una en particular: su iniciativa de incorporar al BCRA como agente económico que debía aprobar o no todas y cada una de las operaciones de crédito de las 27 entidades participantes del Programa, tornando imposible cualquier tipo de adjudicación de fondos directa por parte de la Subsecretaría hacia alguna de las entidades financieras participantes al momento de la asignación de créditos, “evitándose de ese modo cualquier tipo de eventual favoritismo de la SSEPYMEyDR –o de algunos de los integrantes del Programa Global de Créditos- para con una Entidad Financiera en particular”.

Que de ello se deduce que podía establecer condiciones más estrictas o, por el contrario, eliminarlas o formularlas de modo tal que beneficiaran a su asesorado. Tal era la influencia que como Gerente de Diseño tenía sobre el Programa.

Que esta Oficina, en su Resolución N° 38/2000, ha definido qué debe entenderse por “competencia funcional directa”, requisito o presupuesto legal para la configuración de una situación de conflicto de intereses. Si tomamos como referencia la clasificación tradicional de los tipos de competencia: por materia, por grado, por territorio y por alcance temporal, la idea de competencia funcional está relacionada con las dos primeras, la competencia por materia y la competencia por grado. Podríamos concluir, entonces, que la competencia funcional se refiere a la potestad del organismo o ente para el dictado de un determinado acto administrativo o para el ejercicio de una



*Ministerio de Justicia, Seguridad
y Derechos Humanos
Oficina Anticorrupción*

determinada función. Teniendo en cuenta las previsiones de la Ley de Ética, esa competencia se refiere a la potestad o atribución legal para determinar la ‘contratación, obtención, gestión o control’ (art. 13) de un beneficio, una concesión o una actividad. En relación a la extensión que debe asignarse a la calificante ‘directa’ en la formula ‘... siempre que el cargo desempeñado tenga competencia funcional directa respecto de la contratación, obtención, gestión o control ...’. En primer término, vemos que corresponde referirla, en algún sentido, al nivel de proximidad de las competencias del funcionario respecto de los afectados por las decisiones que debe tomar. En términos técnicos se trata de la competencia en función del grado, es decir la posición que el agente tiene en la estructura jerárquica del Estado y qué tipo de funciones y actos puede o debe dictar en el ejercicio de su puesto. ‘El grado es así la posición que cada órgano tiene en la estructura jerárquica.’ (Cassagne, Juan Carlos, op.cit., T. I, Pág. 191). La competencia en función del grado ‘... está vinculada, como dijimos, al principio de jerarquía o competencia vertical.’ (Diez, ob. cit., Pág. 41)”.

Que tal como afirma Hegglin “La condición determinante de un conflicto de intereses radica, entonces, en la relación directa entre las decisiones actuales de los funcionarios y los beneficios que la empresa pueda obtener como consecuencia de las mismas...” (Hegglin María Florencia, “La figura de negociaciones incompatibles en la jurisprudencia de la Capital Federal”, Nueva Doctrina Penal, Tomo 2000/A, p. 203).

Que, en definitiva, “...el concepto de competencia funcional directa”, en orden a la prevención de conflicto de intereses, comprende situaciones en las que una persona, en su carácter de funcionario público, tiene control y poder de decisión sobre cuestiones que alcanzan a entidades privadas a las que se encuentra vinculado” (Conf. Resolución OA/DPPT N° 113. L. D’ Elía). Tal es la situación que se configura en la situación analizada.

Que en este caso no se ha acreditado la participación del denunciado en la supuesta condonación de una deuda al Banco Credicoop (denunciada en el escrito sobre cuya base se iniciaron las presentes actuaciones). Tampoco se ha probado que –desde su función– haya beneficiado a su asesorado o buscado un provecho personal, por lo que no es posible afirmar que existió un conflicto de intereses concreto.



*Ministerio de Justicia, Seguridad
y Derechos Humanos
Oficina Anticorrupción*

Que, no obstante ello, el funcionario se colocó en una situación objetiva propicia para la posible emisión de actos en los que sus intereses públicos se encontrarán en conflicto con sus intereses particulares (prevista en el art. 13 inc. "a" de la Ley N° 25.188), lo que torna reprochable su conducta a tenor de lo previsto en los arts. 23 y 41 del Código de Ética y en el art. 2 inc. i) de la Ley N° 25.188.

Que a eso debe adicionarse que de las constancias del expediente surge, además, que el Lic. Salvatore omitió informar al Estado Nacional (y al BID) su calidad de asesor externo del Banco Credicoop, lo que torna más cuestionable su accionar en función de lo que estipulan los arts. 2 inc. b) de la Ley N° 25.188 y 8 y 9 del Decreto N° 41/99.

Que, en efecto, del curriculum vitae del funcionario confeccionado en mayo de 2007 y suscripto en todas sus hojas se desprende que realizó trabajos de consultoría para el Banco Credicoop, como Consultor de la Asesoría Económica de la Gerencia General, entre octubre de 1998 y septiembre de 2002. Nada dice de su relación profesional y de servicios vigente a la fecha de su contratación en el marco del Programa Global de Crédito.

Que en el artículo tercero del contrato de locación de servicios como Consultor Individual suscripto el 1 de junio de 2007 por la Subsecretaría, como Organismo Ejecutor del Programa Global, el Sr. Salvatore "se compromete a ejercer el trabajo ... en forma imparcial y objetiva, declarando asimismo no tener conflicto de intereses en el ámbito de aplicación del Programa Global de Crédito a la Micro y Pequeña Empresa". En el noveno, por su parte, declara "que la información proporcionada a 'la Subsecretaría' sobre condiciones de persona natural y sus calificaciones y trayectoria profesional son ciertas", y "que no está afectado por las condiciones de incompatibilidad expresadas en el ANEXO C del Contrato de Préstamo N° 1192/OC-AR".

Que en el Anexo III (Certificación de Elegibilidad de Consultores Individuales) el Sr. Nicolás Salvatore certifica que "no existen conflictos de intereses para aceptar este nombramiento" y asume que "cualquier información falsa o equívoca en relación con estos requerimientos de elegibilidad, tornará nulo y sin efecto este contrato y no tendrá derecho a remuneraciones".



*Ministerio de Justicia, Seguridad
y Derechos Humanos
Oficina Anticorrupción*

Que también firmó una declaración jurada de no encontrarse incurso en una situación de conflicto de intereses en los términos de la Ley 25.188.

Que el art. 2 de la Ley N° 25.188 establece que los sujetos por ella abarcados "se encuentran obligados a cumplir con los siguientes deberes y pautas de comportamiento ético: (...) b) Desempeñarse con la observancia y respeto de los principios y pautas éticas establecidas en la presente ley: honestidad, probidad, rectitud, buena fe y austeridad republicana".

Que también en el Código de Ética (aprobado por el Decreto N° 41/99) encontramos múltiples disposiciones que se refieren a la obligación de los agentes de manejarse con veracidad en sus relaciones con la administración.

Que, así, el artículo 8 expresa "Probidad: El funcionario público debe actuar con rectitud y honradez (...)" agregando el artículo 9: "Prudencia: (...) El ejercicio de la función pública debe inspirar confianza en la comunidad. Asimismo, debe evitar acciones que pudieran poner en riesgo la finalidad de la función pública, el patrimonio del Estado o la imagen que debe tener la sociedad respecto de sus servidores". En la misma línea, el artículo 18 establece "...Veracidad. El funcionario público está obligado a expresarse con veracidad en sus relaciones funcionales, tanto con los particulares como con sus superiores y subordinados, y a contribuir al esclarecimiento de la verdad."

Que, por otra parte, y respecto de la obligación de los funcionarios de preservar su imparcialidad y evitar colocarse en situaciones que la pongan en peligro, el artículo 23 del Decreto N° 41/99 expresa: "Independencia de criterio: El funcionario público no debe involucrarse en situaciones, actividades o intereses incompatibles con sus funciones. Debe abstenerse de toda conducta que pueda afectar su independencia de criterio para el desempeño de las funciones". Asimismo, como se anticipó, el artículo 41 del Código de Ética establece que "A fin de preservar la independencia de criterio y el principio de equidad, el funcionario público no puede mantener relaciones ni aceptar situaciones en cuyo contexto sus intereses personales, laborales, económicos o financieros pudieran estar en conflicto con el cumplimiento de los deberes y funciones a su cargo".



*Ministerio de Justicia, Seguridad
y Derechos Humanos
Oficina Anticorrupción*

Que, en consecuencia, aún cuando el Lic. Salvatore no haya incurrido en un conflicto de intereses concreto, se colocó en una situación objetiva propicia para su configuración, omitiendo, además, informar esta circunstancia a sus contratantes, por lo que su accionar merece un reproche ético a la luz de las disposiciones citadas.

Que toda vez que el agente ya ha cesado en el cargo y teniendo en cuenta la modalidad de contratación, no resultando –en principio- aplicable el régimen disciplinario de las relaciones de empleo público, correspondería remitir estos actuados a la dependencia donde cumplió funciones a los efectos de que meritúe la eventual existencia de actos que podrían estar viciados por la situación configurada, y analice las consecuencias jurídico-contractuales derivadas de la omisión de información del Sr. Salvatore.

IV. Que respecto de la eventual incompatibilidad por acumulación de cargos o superposición horaria denunciada, corresponde afirmar lo siguiente.

Que tal como se ha acreditado en este expediente, el Lic., Salvatore cumplió funciones en la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional bajo la modalidad de locación de servicios. Por su parte, su desempeño como asesor del Banco Credicoop, además de tratarse de una entidad privada, no le demandaba el cumplimiento de una determinada carga horaria.

Que por ende, y en atención a las modalidades de contratación reseñadas en los puntos precedentes, no se ha configurado en este caso un supuesto de incompatibilidad por acumulación de cargos en los términos del Decreto N° 8566/61 ni de incompatibilidad horaria, por lo que la denuncia debe desestimarse en este aspecto.

V. Que la DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS JURIDICOS DE ESTE MINISTERIO ha tomado la intervención que le compete Por ello, el FISCAL DE CONTROL ADMINISTRATIVO.

Por ello, el FISCAL DE CONTROL ADMINISTRATIVO

RESUELVE:



*Ministerio de Justicia, Seguridad
y Derechos Humanos
Oficina Anticorrupción*

ARTÍCULO 1º: HACER SABER que el Lic. Salvatore, al desempeñarse simultáneamente como Gerente de Diseño, Monitoreo y Asistencia Técnica del Programa Global de Crédito a la Micro y Pequeña Empresa del Ministerio de Economía y Producción de la Nación y como asesor del Banco Credicoop de Crédito Ltd., omitiendo informar esta circunstancia en oportunidad de su contratación o dejarla a salvo al suscribir las correspondientes declaraciones juradas, se colocó en una situación de conflicto de intereses y su accionar merece un reproche ético de conformidad a lo dispuesto en los arts. 2 y 13 de la Ley Nº 25.188 y 18, 23 y 41 del Decreto Nº 41/99.

ARTICULO 2º: REMITIR copia certificada de estas actuaciones al Programa Global de Crédito a la Micro y Pequeña Empresa del Ministerio de Economía y Producción de la Nación, a fin de que determine las consecuencias contractuales derivadas del accionar del Lic. Salvatore reseñado en el artículo 1º y la eventual existencia de actos concretos en los que éste hubiere beneficiado al Banco Credicoop Coop. Ltd., a los fines previstos en el art. 17 de la Ley Nº 25.188.

ARTICULO 3º: REGÍSTRESE, notifíquese al interesado, publíquese en la página de internet de la Oficina Anticorrupción y oportunamente archívese.