



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

RESOLUCIÓN OA/DPPT N° 161/10

BUENOS AIRES, 23/04/2010

VISTO el Expediente del registro del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos N° 164.828/08, caratulado: "*REF/DENUNCIA POR PRESUNTA ACUMULACION DE CARGOS DEL SR. JUAN CAYETANO INTELISANO*", y;

CONSIDERANDO:

I. Que las presentes actuaciones se originan en una denuncia presentada en esta Oficina el 06/11/2006 por los Sres. Norberto A. Micheloud y Rufino Romero, con el patrocinio letrado del Dr. Marcelo Ferrari.

Que en la referida nota se pone en conocimiento del Sr. Fiscal de Control Administrativo la posible contratación simultánea del Contador Juan Cayetano INTELISANO en la Municipalidad de Esteban Echeverría (Provincia de Buenos Aires) y en el Ministerio de Economía de la Nación durante los años 1995 a 1999. Solicitan, además, que de verificarse ese extremo se efectúe la correspondiente denuncia penal contra el citado funcionario, por entonces Subsecretario de Administración y Normalización Patrimonial del Ministerio de Economía de la Nación.

Que por Nota DPPT/HT 70/07 del 8/01/ 2007 (reiterada el 04/01/ 2008 por Nota DPPT/HT 48/08), el Ex Director de Planificación de Políticas de Transparencia de la Oficina Anticorrupción solicitó al entonces Intendente del Municipio de Esteban Echeverría, Contador Esteban Groppi, informe la fecha de ingreso y de egreso laboral –honorario y/o rentado- del Contador INTELISANO en esa Municipalidad y adjunte la documentación respaldatoria al respecto. Por su parte, se le requirió informe cargo, funciones e incumbencias que en ese ámbito desarrollara el nombrado, con una descripción detallada de la labor técnico-profesional en esa entidad.



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

Que el 15/02/2008, el Secretario de Gobierno del Municipio de Esteban Echeverría, Ing. Ricardo Ernesto Fernández, dio respuesta al requerimiento precedentemente mencionado, informando que el Contador Juan Cayetano INTELISANO se desempeñó en dicho Municipio desde el 27/11/1979 hasta el 10/08/1982 en el cargo de Secretario de Economía y Hacienda; desde el 02/01/1980 hasta el 10/02/1980 y desde el 11/01/1982 hasta el 31/01/1982 como Secretario de Gobierno Interino, sin perjuicio de sus funciones en el primer cargo mencionado. A partir del 01/08/1999 fue designado Asesor Ad-Honorem del Departamento Ejecutivo, hasta el 10/12/2007, fecha a partir de la cual presentó su renuncia. Se adjuntan copias de los actos administrativos pertinentes.

Que acompaña, además, tres planillas R.A.F.A.M. de seguimiento de trámites de registro de proveedores aportadas por la Secretaría de Hacienda de esa Municipalidad, correspondientes a los años 2001, 2002 y 2003. De los citados registros surgen pagos periódicos efectuados al Cont. INTELISANO sin detallarse concepto o prestación en virtud de la cual se realizaron.

Que con fecha 28/02/2008 se dispuso la formación del presente expediente.

Que mediante Nota DGRH N° 73/2008 del 28/03/2008 el Director General de Recursos Humanos del Ministerio de Economía da respuesta al requerimiento que le formulara esta Oficina, detallando cronológicamente los actos correspondientes a la carrera administrativa del Cont. INTELISANO desde su ingreso, el 8 de junio de 1979, conforme los antecedentes obrantes en su legajo personal.

Que el 05/05/2008, por Nota DPPT / RN N° 1170/08 se solicitó al Municipio de Esteban Echeverría amplíe la información proporcionada en la respuesta del 15 de febrero de ese año. A tal fin, se le pidió informe los motivos que dieron origen a la percepción de diversos importes por parte del Cont. INTELISANO como proveedor de dicho Municipio, durante el período comprendido entre el 02/01/2001 y el 05/02/2003, y, en su caso, acompañe copias certificadas de los



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

contratos que justificaran las precitadas erogaciones. Dicha nota fue reiterada por Notas DPPT /RN 2639/08 del 22/08/2008 y DPPT/RN N° 3468/08 de octubre de ese año.

Que el 26/03/2009 se libró nueva nota al Señor Director General de Recursos Humanos del Ministerio de Economía y Finanzas, a fin de que informe si el Contador INTELISANO desempeñó efectivamente su cargo de Director General de Control de Gestión entre el 8 de julio de 1979 y el 10 de agosto de 1982. De no ser así, se requirió indique los motivos y extensión de la interrupción, acompañando copia de los actos administrativos pertinentes, e informe si en el período señalado ejerció alguna otra función o cargo en el ámbito de ese Ministerio.

Que dicha nota fue respondida por la citada dependencia el 15 /04/2009, indicándose que mediante Decreto 1366 de fecha 8/6/79 el Cont. INTELISANO fue designado en las Funciones de Director General de Control de Gestión, pero que con motivo de su designación en el cargo de Secretario de Economía y Hacienda del Municipio de Esteban Echeverría, con fecha 29/02/1980 se le otorgó al mismo una licencia sin goce de haberes por el término que dure su gestión (Res. 1795/80 de la Secretaría de Estado de Comercio y Negociaciones Económicas Internacionales del entonces Ministerio de Economía).

Que también el 26/03/2009, atento la falta de respuesta del Municipio de Esteban Echeverría a las notas OA 1780/08 del 5/5/08, 2639/08 del 22/8/08 y 3468/08 de octubre de 2008, se cursó nota reiteratoria, la que fue finalmente respondida ajuntándose: 1) copia del Legajo personal del agente en sus aspectos más relevantes, tales como designaciones y ceses; 2) copia del primer acta de la Escribanía General de Gobierno de presentación de Declaración Juradas; 3) Listado de órdenes de pago emitidas entre los años 2001 y 2003 a nombre del CPN Juan Cayetano INTELISANO; 4) la documentación que acredita que el Sr. Juan Cayetano INTELISANO, siendo Asesor del Intendente de Esteban Echeverría Ad Honorem facturó como consultor al Municipio. Expresa, finalmente,



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

que no se encontraron documentos o actuaciones firmadas por el nombrado funcionario como Asesor del Intendente Dr. Alberto Groppi.

Que de la documentación Anexa a la nota mencionada en el párrafo precedente se desprende que el funcionario en cuestión percibió del Municipio un importe bruto de \$ 32.900 en el año 2001, de \$ 33.850 en el año 2002 y de \$ 24.900 en el año 2003.

Que de las órdenes de pago y documentación accesorias, así como de las facturas emitidas por el funcionario, se desprende que los honorarios corresponderían a una locación de obra por capacitación en el sistema RAFAM (Reformulación del Presupuesto y Programación Financiera).

Que del análisis de las declaraciones juradas del funcionario, presentadas ante la ONEP (en los años 1999 y 2000) y en esta Oficina a partir del año 2001, se desprende que el Contador INTELISANO: a) en el año 2000 (DDJJ de fecha 10/04/2000) no declaró la locación de obra ni ingreso alguno proveniente de la misma; b) declaró como actividad vigente en el ítem 2.2. de sus Declaraciones Juradas Patrimoniales Integrales correspondientes a los años 2001 a 2003, la Locación de Obra – Capacitación Sistema RAFAM en el ámbito de la Municipalidad de Esteban Echeverría, desde septiembre de 2000 y hasta septiembre de 2003; y c) declaró, además de los ingresos por el cargo que motiva la presentación de sus declaraciones juradas, ingresos por el ejercicio independiente de su profesión (\$ 16.159,44 en el año 2001; \$ 16.431 en el año 2002; y \$ 9500 en el año 2003), importes que no coinciden con los que surgen de las planillas RAFAM remitidas por el Municipio de Esteban Echeverría.

Que finalmente, mediante Nota DPPT/ 1879/09 del 6 de julio de 2009 se le corrió traslado de las actuaciones al Cont. INTELISANO a fin de que efectúe el descargo previsto en el artículo 9º de la Resolución Nº 1316/08 del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación.

Que en su descargo, el agente expresa que a partir del año 2000 el Municipio de Esteban Echeverría fue seleccionado como Piloto para la



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

implementación del proyecto de Reforma Integral de la Administración Financiera de Aplicación Municipal (RAFAM). Agrega que la instalación e implementación de los sistemas estuvo a cargo de profesionales contadores e informáticos del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires y la capacitación a nivel local del personal de la Contaduría Municipal, Secretaría de Hacienda Municipal y del resto de la estructura comunal estuvo a su cargo.

Que de acuerdo a los dichos del funcionario imputado, esta actividad de tipo profesional se materializó a través de sucesivos contratos de locación de obra, para lo cual se inscribió, de acuerdo a la normativa municipal, en el registro de proveedores de la comuna, facturando como autónomo por la tarea correspondiente a cada módulo de capacitación y por producto terminado, de acuerdo a órdenes de compra que se le entregaban y cuyas copias adjunta. Esta actividad la habría efectuado entre los años 2000 y 2003. Finalizada la misma, el agente tramitó ante la AFIP la cancelación de la inscripción como trabajador autónomo (acompaña copia del Formulario 929 de fecha 19 de enero de 2004, en el que informa que el cese de actividades se produjo el 31/10/2003).

Que agrega que no ha realizado ningún acto contrario a Código de Ética ni a la Ley N° 25.188 por cuanto su actividad en el Municipio no estaba en colisión con las funciones desempeñadas en su carácter de funcionario del Ministerio de Economía.

Que finalmente, manifiesta que no ha transgredido el Régimen sobre acumulación de cargos y funciones para la Administración Pública Nacional, aprobado por el Decreto 8566/61, por cuanto el único cargo público remunerado era el que desempeñaba en el Ministerio de Economía de la Nación, siendo su actividad en el Municipio de Esteban Echeverría producto de una relación profesional independiente materializada como "locación de obra", la cual no puede considerarse asimilada conceptual y/o jurídicamente a la de "cargo público".

Que acompaña a su escrito, copias de facturas efectuadas al Municipio de Esteban Echeverría por Capacitación en el Sistema RAFAM, por un



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

total de \$ 12.000 en el año 2000, \$ 35.900 en el año 2001, por \$ 36.450 en el año 2002 y \$ 22.100 en el año 2003.

II.- Que de conformidad con las facultades conferidas por la normativa vigente a la Oficina Anticorrupción, la misma interviene en la detección de situaciones de incompatibilidad por acumulación de cargos, esto es, la situación de funcionarios que tienen más de un cargo remunerado en la Administración Pública Nacional y en el ámbito Nacional, Provincial o Municipal.

Que dichos casos son posteriormente remitidos a la Oficina Nacional de Empleo Público (ONEP) de la Subsecretaría de la Gestión y Empleo Público, en la esfera de la Jefatura de Gabinete, que es la autoridad de aplicación del régimen de empleo público nacional (Decreto N° 8566/61 y artículo 25 de la Ley N° 25.164).

Que según lo establecido en el artículo 1° del Decreto 8566/61 -complementado por Decreto 9677/61- ninguna persona podrá desempeñarse ni ser designada en más de un cargo o empleo público remunerado dentro de la jurisdicción y competencia del Poder Ejecutivo Nacional; asimismo, es incompatible el ejercicio de un cargo o empleo público remunerado dentro de la jurisdicción y competencia del Poder Ejecutivo Nacional, con cualquier otro cargo público en el orden nacional, provincial o municipal.

Que sentado ello, la cuestión en el *sublite* consiste en determinar si el Sr. INTELISANO se encuentra incurso en situación de incompatibilidad por acumular al desempeño de una función en la Administración Pública Nacional sus cargos en el Municipio de Esteban Echeverría (entre los años 1979 a 1982 como Secretario de Economía y entre 1999 y 2007 como Asesor Ad Honorem) o por haber facturado como locador de obra del Municipio de Esteban Echeverría entre los años 2000 y 2003.

II. 1. Que acuerdo a lo informado por el Municipio de Esteban Echeverría, el Contador INTELISANO se desempeñó como Secretario de Economía y Hacienda del Municipio desde el 27/11/1979 hasta el 10/08/1982 y como



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

Secretario de Gobierno interino desde el 02/01/1980 hasta el 10/02/1980 y desde el 11/01/1982 hasta el 31/01/1982 .

Que de la copia certificada del Decreto Municipal N° 1209 de fecha 29 de noviembre de 1979 surge la citada designación, estableciendo expresamente su vigencia a partir del 27 de noviembre de 1979.

Que el Ministerio de Economía de la Nación, por su parte, informó que con motivo de su designación en el cargo de Secretario de Economía y Hacienda del Municipio de Esteban Echeverría, se le otorgó al Cont. INTELISANO una licencia sin goce de haberes a partir del 29 de febrero de 1980 por el término que dure su gestión (Res. 1795/80 de la Secretaría de Estado de Comercio y Negociaciones Económicas Internacionales del entonces Ministerio de Economía).

Que sin perjuicio del extenso tiempo transcurrido, no puede dejar de advertirse que existe un período (entre el 27/11/1979 y el 28/02/1980) en el que el agente habría ejercido simultáneamente su cargo de Director General de Control de Gestión del Ministerio de Economía de la Nación y el de Secretario de Economía y Hacienda del Municipio de Esteban Echeverría, configurándose el supuesto previsto en el artículo 1º del Decreto 8566/61, que establece: “es incompatible el ejercicio de un cargo o empleo público remunerado dentro de la jurisdicción y competencia del Poder Ejecutivo Nacional, con cualquier otro cargo público en el orden nacional, provincial o municipal”.

II.2. Que de las constancias de estas actuaciones se desprende también que el Contador INTELISANO, además de ejercer su cargo en el Ministerio de Economía, actuó como Asesor *Ad Honorem* del Departamento Ejecutivo del Municipio de Esteban Echeverría entre el 01/08/1999 y el 10/12/2007, fecha a partir de la cual presentó su renuncia.

Que de acuerdo al Decreto Municipal N° 996/99 el cargo de asesor municipal no preveía remuneración alguna, revistiendo el carácter de *ad honorem* (art. 1º), por lo que no se configuraría la incompatibilidad descripta en el



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

art. 1º del Decreto 8566/61, que se refiere que al ejercicio conjunto de dos cargos públicos “remunerados”.

Que así lo ha entendido la autoridad de aplicación en esta materia, la Oficina Nacional de Empleo Público, quien al respecto ha dicho que “La designación como asesor ad-honorem no importa pertenecer a las plantas permanente o no permanente ni una vinculación contractual o laboral con la Administración Pública Nacional.” (Dictamen ONEP N° 1530/01 del 28/11/01).

Que a juicio de Máximo Zin, para que exista incompatibilidad deben darse tres circunstancias: a) que medie una relación de empleo público en los cargos que se acumulan, b) que uno de ellos, al menos, se ejerza en dependencias del Poder Ejecutivo y c) que todos los cargos o empleos involucrados en la acumulación sean remunerados. “El personal ad honorem, que si bien presta servicios, no percibe retribución alguna por los mismos, se encuentra excluido de esa norma [art. 1º del Decreto 8566/61] y en consecuencia nada obstaría a la acumulación de dos o más cargos o empleos públicos de esa índole” (Máximo Zin, “Incompatibilidades de funcionarios y empleados públicos”, p. 97 y 108)

Que, en consecuencia, no se habría producido incompatibilidad por el desempeño conjunto del cargo nacional y del de asesor municipal.

II.3. Que el último supuesto bajo análisis es la situación producida por el desempeño conjunto de un cargo nacional y una locación de obra en el ámbito municipal.

Que a juicio de esta Oficina, aquí tampoco se estaría en presencia de una incompatibilidad por acumulación de cargos, en tanto la locación de obra no puede asimilarse a un cargo público en los términos del Decreto 8566/61.

Que en tal sentido, la autoridad de aplicación en la materia, en el Dictamen ONEP 441/03 expresó que “no habría existido incompatibilidad por tratarse de locaciones de obra ...” . Del mismo modo dictaminó: “Esta Oficina Nacional de Empleo Público –en dictámenes ONEP N° 3339/04 y su consecuente



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

Nº 4168/04- ha entendido que el desempeño simultáneo de un cargo nacional, con la contratación bajo el régimen de locación de servicios (...) no configura una situación de incompatibilidad, por no encontrarse comprendido, el citado contrato, en las previsiones del régimen aprobado por Decreto Nº 8566/61, sus modificatorios y complementarios. Las consideraciones vertidas en el precedente citado resultan aplicables, en lo pertinente, al presente caso, puesto que tanto la contratación bajo el régimen de locación de servicios instrumentada con el GCBA, como la locación de obra con la Secretaría de Deportes, NO revisten el carácter de cargos remunerados, exigido por la normativa como configurativo de una situación de incompatibilidad" (Dictamen ONEP Nº 1498/05 del 12/5/2005).

Que si bien no surge claramente de estas actuaciones el horario en el que el nombrado habría desempeñado estas tareas, de acuerdo a la declaración jurada presentada por éste ante esta Oficina Anticorrupción, se desprende una dedicación a las mismas de 15 horas semanales (es decir, tres horas diarias) lo que no le impediría el normal desenvolvimiento de su función en la Administración Pública Nacional (DDJJ 2001 y 2002).

II.4. Que, concluyendo, del análisis de los actuados y de la normativa *ut supra* indicada, se colige que el Contador INTELISANO no habría incurrido en incompatibilidad por acumulación de cargos en los términos del Decreto 8566/61, salvo en el breve período comprendido entre la fecha de su designación como Secretario de Economía y Hacienda del Municipio de Esteban Echeverría (27 de noviembre de 1979) y la concesión de su licencia en el ámbito del Ministerio de Economía (29 de enero de 1980).

Que en mérito a que la Oficina Nacional de Empleo Público resulta ser el ente rector y la autoridad de aplicación del Marco Regulatorio de Empleo Público, estimo propicio girar estas actuaciones a dicho organismo a fin de que tome debida intervención y se expida en definitiva respecto de la incompatibilidad por acumulación de cargos denunciada.



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

III. Que en lo que concierne a la competencia específica de este organismo, en su carácter de autoridad de Aplicación de la Ley N° 25.188 y del Código de Ética de la Función Pública (conforme Resolución MJSyDH N° 17/00 y artículo 20° del Decreto N° 102), se deja constancia de que no se reúnen en el particular los presupuestos legales para que se configure una causal de conflictos de intereses (artículo 13 Ley N° 25188 y concordantes del Decreto 41/99).

Que en efecto, la citada norma expresa 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; b) ser proveedor por sí o por terceros de todo organismo del Estado en donde desempeñe sus funciones”.

Que en el caso, no se presenta la hipótesis contemplada por el art. 13, en tanto el Cont. INTELISANO asesoró al Municipio de Esteban Echeverría, el cual no es proveedor del Ministerio de Economía ni realiza actividades reguladas por éste. Tampoco puede sostenerse que el Contador, como funcionario del Ministerio de Economía, poseyera competencia funcional directa sobre los asuntos del citado Municipio.

Que respecto de la eventual configuración de otra vulneración de los deberes y pautas de comportamiento ético (artículo 2° de la Ley 25.188) su análisis se diferirá hasta tanto se expida la Oficina Nacional de Empleo Público de la Subsecretaría de Gestión y Empleo Público respecto de la eventual acumulación de cargos denunciada.

IV. Que, por otra parte, del expediente se desprende que el funcionario denunciado ha percibido múltiples sumas de dinero en



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

concepto de retribución por la locación de obra que lo uniera con el Municipio de Esteban Echeverría. Esto ha sido informado tanto por dicha jurisdicción como por el mismo contador INTELISANO.

Que esta locación se inició en el año 2000 (conforme surge del descargo del funcionario), pero no fue incluida en la declaración jurada patrimonial que éste presentó ante la ONEP.

Que, por otra parte, existen importantes diferencias entre los montos denunciados por el contador en sus declaraciones juradas patrimoniales 2001 a 2003 presentadas ante la Oficina Anticorrupción y los informados por el Municipio.

Que conforme surge de las constancias de estos actuados, entre los años 2000 y 2003, el Contador INTELISANO declaró un 54.07% menos (\$ 49.559,56) de ingresos que los que efectivamente percibió (si consideramos lo informado por el Municipio y lo declarado); o un 60.45 % menos (\$ 64.359,56) si tomamos en cuenta lo acreditado por el mismo interesado en su descargo y lo expresado en sus declaraciones juradas patrimoniales públicas.

Que si bien es cierto que puede existir una diferencia derivada de la circunstancia de que lo facturado corresponde a importes brutos y lo declarado a importes netos, dicha diferencia no puede alcanzar a más del 50 % (entre 54 y 60% según que información tomemos como base), como ocurre en este caso.

Que, en consecuencia, estimo pertinente remitir copia de las presentes actuaciones a la Dirección de Investigaciones de esta Oficina, a fin de que evalúe la circunstancia antes descripta y la eventual configuración del delito previsto en el arts. 268 (3) tercer párrafo del Código Penal.



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

V. Que tomaron debida intervención la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia (fs. 200/207) y la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación (fs. 209/210).

VI. Que la presente se dicta en ejercicio de las facultades emergentes del Anexo II de la Resolución MJSyDH N° 1316/2008.

Por ello, el FISCAL DE CONTROL ADMINISTRATIVO

RESUELVE:

ARTÍCULO 1º) REMITIR estas actuaciones a la OFICINA NACIONAL DE EMPLEO PÚBLICO DE LA SUBSECRETARÍA DE GESTIÓN Y EMPLEO PÚBLICO, a los efectos de que tome debida intervención y se expida en torno a las cuestiones señaladas en los considerandos I y II de este decisorio, en el carácter de Autoridad de Aplicación del marco regulatorio del empleo público.

ARTÍCULO 2º) DIFERIR el tratamiento de la presunta vulneración de los deberes y pautas de comportamiento ético contemplados en los artículos 2º de la Ley de Ética de la Función Pública N° 25.188 y 8º y concordantes del Código de Ética de la Función Pública (Decreto N° 41/99), por parte del causante, hasta tanto se expida, con carácter vinculante, la OFICINA NACIONAL DE EMPLEO PÚBLICO, en cuanto a la virtual existencia de incompatibilidad por acumulación de cargos.

ARTICULO 3º) REMITIR, copia de las presentes actuaciones a la DIRECCIÓN DE INVESTIGACIONES de esta Oficina, a fin de que evalúe la circunstancia descripta en el considerando IV de este decisorio y la eventual configuración del delito previsto en el arts. 268 (3) tercer párrafo del Código Penal.

ARTICULO 3º) - REGÍSTRESE, notifíquese al interesado, publíquese en la página de Internet de la Oficina Anticorrupción y gírese el presente expediente a la OFICINA NACIONAL DE EMPLEO PÚBLICO DE LA SUBSECRETARÍA DE GESTIÓN Y EMPLEO PÚBLICO.