



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

RESOLUCIÓN OA/DPPT N° 206/2010

BUENOS AIRES, 26 DE OCTUBRE DE 2010.-

VISTO el Expediente del registro del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos N° 159.205/07, y;

Y CONSIDERANDO

I. Que las presentes actuaciones se iniciaron a raíz de una denuncia anónima recibida en la casilla de correo de la Unidad de Admisión de la Dirección de Investigaciones de esta dependencia, enviada desde la dirección electrónica todosnosotros2@hotmail.com, en donde se manifiesta que el señor Pablo César OBEJERO, habría vulnerado el Decreto N° 8566/61 sobre "Régimen de Acumulación de Cargos, Funciones y/o Pasividades de la Administración Pública Nacional", debido a que se desempeñaría simultáneamente como agente de planta permanente en el Instituto Provincial de Estadísticas y Censos (IPEC) de la provincia de Santa Fe y, a su vez, como contratado en la Dirección General de Estudios y Políticas de Empleo dependiente del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.

Que a fin de obtener mayores elementos de juicio, por Nota OA N° 703/07 se solicitó al Director del IPEC brinde información acerca de la situación de revista del agente en cuestión.

Que con fecha 13 de marzo del año 2007, el IPEC remitió copia certificada del Decreto N° 3034 de fecha 24 de noviembre de 2005, por el cual se designó al señor OBEJERO dentro del personal administrativo de planta permanente. Asimismo, remitió copia de los sucesivos contratos de locación de servicios que -con anterioridad, entre marzo de 1990 y septiembre de 2005- éste había suscripto con la Subsecretaría de Planeamiento y Control de Gestión de la provincia de Santa Fe, en el marco de un convenio firmado entre



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

dicha provincia y la jurisdicción nacional, aprobado mediante Decreto N° 4479/92 del Poder Ejecutivo Provincial.

Que, por su parte, el Director de Administración de Recursos Humanos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, informó que entre el 1º de agosto de 1999 hasta el 30 de septiembre de 2005 el señor OBEJERO se desempeñó como consultor contratado bajo la modalidad de locación de servicios para el Proyecto ARG/04/034 del Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). A partir del 01 de octubre de 2005, por Resolución N° 1111 emitida por dicho ministerio, el denunciado fue contratado bajo el régimen que establece el art. 9º (contratación por tiempo determinado) de la Ley 25.164 (Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional), para prestar servicios en el cargo de Analista Técnico Administrativo, como Coordinador de encuestas en la Gerencia de Empleo y Capacitación Laboral de Rosario, de lunes a viernes de 11.30 ó 12 hs. a 19.30 ó 20 hs, encontrándose dicho horario relacionado con la carga de trabajo y dependiendo su situación de revista de la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales de la Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales.

Que con fecha 8 de Julio de 2008, el IPEC hace saber que el denunciado "... continua a la fecha trabajando en Planta Permanente en la delegación Rosario (IPEC), como supervisor de la Encuesta Permanente de Hogares, de lunes a viernes de 7 a 13 hs...".

Que el 03 de octubre de 2008 se corrió traslado de las actuaciones al señor OBEJERO a fin de que realice el descargo pertinente, derecho que el denunciado ejerció el 29 de octubre de ese año.

Que en su descargo, el agente reconoce parte de los hechos que fueran puestos bajo su conocimiento, pero rechaza la acumulación denunciada. Niega que exista superposición horaria ya que dice realizar el trabajo de campo en el IPEC en horarios variados, incluso los sábados y domingos, o días de semana por la tarde o noche. Agrega que el único día que debe cumplir un



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

horario fijo es los martes de 7 a 13 horas. Por otra parte, reconoce efectuar tareas para el Ministerio de Trabajo de lunes a viernes de 11:30 a 19:30 horas. Finalmente ofrece prueba informativa para acreditar sus dichos.

Que en virtud de la presentación del denunciado, con carácter previo a elaborarse el informe contemplado en el artículo 10 de la Resolución MJSyDH 1316/2008, se dispuso el libramiento de Oficios al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y al IPEC a fin de que informen, respecto del agente Pablo OBEJERO (DNI 16.971.738): a) si debía cumplir un horario efectivo o se le exigía sólo la realización de tareas o metas determinadas, detallando, en este último caso, su calidad, extensión y grado de ejecución por parte del denunciado y remitiendo copia de la documentación que respalde sus dichos; b) si se admitía que en el horario comprometido se realizaran tareas ajenas a las encomendadas.

Que, en particular, se requirió al IPEC acompañe copias certificadas de los Formularios de Vivienda donde constan los días y horarios de visitas realizadas por el señor OBEJERO desde el 2005 a la actualidad.

Que con fecha 30 de diciembre de 2010, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social informó, en lo que aquí interesa, que el señor Pablo OBEJERO cumple funciones de coordinador de encuestadores en la Encuesta de Indicadores Laborales (EIL) de la Gerencia de Empleo y Capacitación Laboral de la ciudad de Rosario, en el horario de 11:30 a 19:30. Sus tareas consisten en la distribución de cargas de trabajo a encuestadores, seguimiento, control y supervisión de cumplimiento de cargas de trabajo para la realización de 240 encuestas a empresas por mes en la mencionada ciudad. Asimismo, el agente debe cumplir tareas de análisis de consistencia y coherencia de la información relevada en el campo, codificación de rama de actividad de las empresas y, por último, el ingreso de datos de la Encuesta de Remuneraciones del Personal (ER – EIL). De la misma manera, continúa expresando el organismo oficiado, cada dos años el EIL releva módulos con temáticas especiales a los cuales el señor OBEJERO está afectado en tanto su función de coordinador: Módulo de Relaciones



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

Laborales, Módulo de Capacitación de RRHH y Módulo de Búsqueda de Personal y Puestos Vacantes.

Que concluye su informe expresando que las tareas encomendadas al señor OBEJERO han sido cumplidas por él a entera satisfacción de la Coordinación de Bancos de Datos y Procesamientos Estadísticos y que el mencionado nunca solicitó realizar tareas ajenas a las encomendadas.

Que el 5 de enero de 2010, por su parte, el IPEC responde la solicitud de esta Oficina y adjunta los formularios de la Encuesta Permanente de Hogares supervisados por el agente en cuestión desde el trimestre 04/2006 y hasta el trimestre 03/2008 y, además, las planillas correspondientes a las encuestas anteriores, desde el trimestre 01/2005 en adelante (estos formularios no fueron conservados en función de la Disposición 001/89 del INDEC, cuya copia adjunta). Agrega que a dicho agente se le exige la ejecución de tareas más que el cumplimiento de un horario, y que no se presentó la situación de tener que admitirse que en el horario comprometido se realicen tareas ajenas a las encomendadas.

Que a pedido de esta Oficina (Nota OA/DPPT/CL N° 94/09 del 19 de enero de 2010), con fecha 01 de febrero el IPEC amplió la información oportunamente brindada, indicando que las tareas de supervisión consisten en entregar y recibir el material que va o viene de campo, ingresar cuestionarios en la PC, separar las viviendas incompletas o incoherentes para devolverlas al encuestador, supervisar en campo la muestra de viviendas seleccionadas, supervisar en campo el listado de viviendas, ingresar las viviendas recuperadas, ingresar la base de supervisión, recuperar la no respuesta efectiva de las encuestas. El número de supervisor asignado es 102 y la fecha y horario en que se realizó la tarea de supervisión es el que figura en el cuadro "visitas" del punto VII (en realidad se alude al punto VIII) de la planilla.



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

Que el 27 de abril de 2010, por Nota OA DPPT/CL N° 1070/2010, se corrió nuevamente traslado de las actuaciones al señor OBEJERO, quien el 7 de junio de 2010 presentó el pertinente descargo.

Que, en su escrito, el denunciado expresa que desde el año 1990 hasta el dictado del Decreto N° 3034 se desempeñó como contratado bajo las órdenes de la Subsecretaría de Planeamiento y Control de Gestión de la Provincia de Santa Fe. A partir del dictado del Decreto N° 3034 de fecha 24 de noviembre de 2004, ingresó a la planta permanente del IPEC realizando tareas de supervisión de las Encuestas Permanentes de Hogares de la ciudad de Rosario. Continúa afirmando que, al no contar con una estructura funcional, formalmente el horario de trabajo para todo el personal administrativo es de lunes a viernes de 7 a 10 horas. Pero, no es así para los trabajadores de campo, labor que dice realizar, para quienes los horarios laborales son muy variados, debiendo concurrir a realizar encuestas tanto los días sábados como los domingos, o los días de semana en horarios de tarde o noche.

Que detalla la modalidad de supervisión, expresando que en primer lugar realiza llamados telefónicos desde su domicilio particular o desde el establecimiento IPEC para concertar la entrevista. Si no es posible, entonces concurre a la vivienda. Los días martes o miércoles por la mañana, entre las 7 y 10 horas la coordinadora de campo del IPEC le da la carga de trabajo en campo que tiene tiempo para realizar entre esos días hasta el martes de la próxima semana. Expresa, finalmente: "el 80 por ciento de mi trabajo como supervisor de campo lo realizo en campo en los días y horarios que yo crea conveniente en función de lo que yo determine como pertinente de ser visitado un hogar. Para ser más preciso, en la mayoría de los casos realizo un trabajo de campo los fines de semana o en la semana después de las 20 horas".

Que manifiesta que, como contratado del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, realiza tareas de coordinación de trabajo de campo de lunes a viernes de 11:30 a 19:30 horas.



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

Que niega que exista incompatibilidad, centrando su argumentación en la inexistencia de superposición de horarios (artículo 9 del Decreto N° 8566/61).

II. Que de conformidad con las facultades conferidas por la normativa vigente, la Oficina Anticorrupción interviene en la detección de situaciones de incompatibilidad por acumulación de cargos o bien por el desempeño de una función o cargo remunerado o prestación contractual con o sin relación de dependencia bajo cualquier modalidad en la Administración Pública Nacional y la percepción simultánea de un beneficio previsional o haber de retiro proveniente de cualquier régimen de previsión 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 (conf. 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, Provincial o Municipal...”

Que de acuerdo a la información obrante en estas actuaciones, el señor OBEJERO desempeño los siguientes cargos o funciones: a) Entre marzo de 1990 y septiembre de 2005: contratado bajo la modalidad de locación de servicios por la Subsecretaría de Planeamiento y Control de Gestión de la provincia de Santa Fe, en el marco de un convenio firmado entre dicha provincia y la jurisdicción nacional, aprobado mediante Decreto N° 4479/92 del Poder Ejecutivo Provincial. b) Entre el 1° de agosto de 1999 y el 30 de septiembre de 2005: consultor contratado bajo la modalidad de locación de servicios para el



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

Proyecto ARG/04/034 del Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). c) Desde el 24 de noviembre de 2005: personal administrativo de planta permanente del Instituto Provincia de Estadísticas y Censos (IPEC) designado por Decreto N° 3034 de fecha 24 de noviembre de 2005. A la fecha continua trabajando en la delegación Rosario (IPEC), como supervisor de la Encuesta Permanente de Hogares, de lunes a viernes de 7 a 13 hs. D) Desde el 01 de octubre de 2005: contratado bajo el régimen que establece el art. 9° (contratación por tiempo determinado) de la Ley 25.164 Marco de Regulación del Empleo Público Nacional, para prestar servicios en el cargo de Analista Técnico Administrativo, como Coordinador de encuestas en la Gerencia de Empleo y Capacitación Laboral de Rosario, de lunes a viernes de 11.30 hs. a 19.30 hs, dependiendo su situación de revista de la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales de la Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales (Resolución MTySS N° 1111/2005).

Que conforme la normativa citada, cabe analizar la situación configurada por: 1) la contratación superpuesta bajo la modalidad de locación de servicios en el orden internacional y en el provincial (agosto 1999/ septiembre 2005); y 2) la acumulación de cargos en el orden nacional y provincial (noviembre 2005 / actualidad).

Que con relación a la situación prevista en el punto 1) cabe afirmar lo siguiente. Como se anticipó, el agente habría suscripto, como trabajador autónomo, varios contratos de locación de servicios profesionales con el PNUD en su carácter de organismo de ejecución del Proyecto ARG/04/034 mientras que, por el otro, habría sido contratado bajo la misma modalidad por la Subsecretaría de Planeamiento y Control de Gestión de la provincia de Santa Fe, para desempeñar funciones en el Instituto de Estadísticas y Censos de dicha provincia.

Que en virtud de una interpretación analógica de lo expresado por la Oficina Nacional de Empleo Público en el Dictamen N° 4128/05, el desempeño en un proyecto de un programa internacional no puede



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

conceptualizarse como un cargo o empleo público remunerado por cuanto se trata de un contrato de locación de servicios suscripto con un organismo de tal índole. Más aún, según el Dictamen N° 1498/05, el restante contrato celebrado por parte del agente en el ámbito provincial tampoco adquiriría tal carácter, no resultando el extremo puntualizado violatorio del régimen de incompatibilidades.

Que, ahora bien, la situación generada a partir del 24 de noviembre de 2005, debe ser evaluada en forma diferente, ya que el señor OBEJERO acumuló al cargo en la planta permanente en el ámbito del Instituto Provincia de Estadísticas y Censos (IPEC), el ejercicio de un contrato en los términos del art. 9° de la Ley 25.164 como Analista Técnico Administrativo en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Que para que se produzca la situación de incompatibilidad deben tenerse en cuenta tres condiciones: que medie una relación de empleo público en los cargos que se acumulan; que uno de ellos, al menos, se ejerza en dependencias del Poder Ejecutivo Nacional; y que todos los cargos o empleos involucrados en la acumulación sean remunerados (Zin, Máximo, "Incompatibilidades de Funcionarios y Empleados Públicos", página 97).

Que el personal contratado en los términos del art. 9° de la Ley Marco de Empleo Público ejerce un cargo de este carácter y, por ende le resultan aplicables las disposiciones del Decreto N° 8566/61. Ello más allá del carácter transitorio de la contratación.

Que, en tal sentido, a juicio de Marienhoff, es irrelevante lo atinente a la duración en el ejercicio del cargo (Marienhoff Miguel, "Tratado de Derecho Administrativo", t. III-B, página 29). Asimismo, Zin expresa que "el nombramiento emanado de una autoridad competente es condición decisiva para considerar como de empleo público a una determinada relación laboral, trátase de funciones permanentes o transitorias, factor este último totalmente irrelevante.." (Zin, Máximo, Ob.Cit., página 106).



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

Que la Autoridad de Aplicación en la materia, en un caso en el que se analizaba la acumulación de cargos de una persona contratada bajo el régimen del artículo 9º de la Ley 25.164 expresó: "... se interpreta que a pesar que el interesado no integraba la planta permanente ni transitoria del Ministerio de Salud, igualmente debería ser considerado *agente* a los efectos de la inhabilitación de que se trata. Ello así por la especial naturaleza de la vinculación contractual que unía el Sr. ...con la citada Cartera de Estado, en la que existe una relación de dependencia." (Dictamen ONEP 44/77 BO 30/05/07).

Que, en consecuencia –a partir del 24 de noviembre de 2005-, el señor OBEJERO habría incurrido en situación de incompatibilidad al acumular la prestación de un servicio en la Administración Pública Nacional y otro en el ámbito público provincial, sin que se configure ninguna de las hipótesis de excepción previstas en los artículos 10 a 12 del Decreto N° 8566/61.

Que el agente denunciado centró su defensa en la inexistencia de incompatibilidad horaria, pero, en realidad, esta sería una condición necesaria para que se admita una de las excepciones previstas en el marco normativo y no una causa de autorización autónoma.

Que no obstante lo expuesto, debe destacarse que en este caso, además de incompatibilidad por acumulación de cargos, se habría producido también una superposición de los horarios cumplidos en las tareas desarrolladas en los ámbitos nacional y provincial.

Que así lo reconoce el mismo agente en su primer descargo, cuando, luego de negar que exista superposición horaria, expresa "... el único día que debo cumplir un horario fijo es los martes de 7 a 13 horas...", reconociendo, más adelante efectuar tareas para el Ministerio de Trabajo de lunes a viernes de 11:30 a 19:30 horas.

Que, por otra parte, de las planillas acompañadas por el IPEC, a solicitud del propio denunciado, surgen –legibles- registros de 158 visitas en ejecución de las tareas de supervisión. De estas 158 visitas, sólo 62 se



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

efectuaron los días sábados o domingos. Las 96 restantes, tuvieron lugar de lunes a viernes. Y de estas, 79 fueron realizadas entre las 11:30 y las 19:30, es decir, durante el horario en el que debía encontrarse a disposición del Ministerio de Trabajo.

Que, finalmente, en todas sus respuestas el Ministerio de Trabajo y Seguridad social informó que el horario del agente es de 11:30 o 12:00 a 19:30 o 20 horas y, si bien es posible que se le exigiera el cumplimiento de metas y no de presencia durante el tiempo antes señalado, en el horario comprometido el agente debía encontrarse a disposición del organismo.

Que, en consecuencia, en el caso se habrían infringido las disposiciones del Decreto N° 8566/61 configurándose un supuesto de incompatibilidad por acumulación de cargos y superposición horaria.

III. Que en atención a lo expuesto, las particularidades de este caso, y dado que la Oficina Nacional de Empleo Público, es la autoridad de aplicación en esta materia, entiendo procede remitirle estos actuados a fin de que se pronuncie respecto de la situación planteada.

IV. 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° 102/99), el análisis de la eventual configuración de una vulneración de los deberes y pautas de comportamiento ético (artículo 2° de la Ley 25.188) 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.

V. Que tomaron debida intervención la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia y la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación.

Por ello, el FISCAL DE CONTROL ADMINISTRATIVO



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

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, II y III de este decisorio en su carácter de Autoridad de Aplicación del marco regulatorio del empleo público, toda vez que, a juicio de esta Oficina, el Sr. Pablo Cesar OBEJERO, habría incurrido en incompatibilidad por el desempeño simultáneo de un cargo en el ámbito de Instituto Provincia de Estadísticas y Censos del Gobierno de la Provincia de Santa Fe y de un contrato bajo el régimen del art. 9º de la Ley 25.164 en el ámbito del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación.

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 Nº 25.188 y 8º y concordantes del Código de Ética de la Función Pública (Decreto Nº 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) - 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.