



*Ministerio de Justicia
y Derechos Humanos
Oficina Anticorrupción*

RESOLUCIÓN OA: 325/12

BUENOS AIRES, 9 DE MAYO DE 2012.

VISTO el expediente del registro de este Ministerio N° 160.810/07; y

CONSIDERANDO

Que las presentes actuaciones tuvieron origen en la Nota N° 899 que, con fecha 9 de noviembre de 2006, remitiera la Directora Ejecutiva del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (en adelante, INSSJP), a la que acompañara copia de la providencia N° 10.728 elaborada por la Gerencia de Recursos Humanos del mencionado Instituto. Mediante dicha providencia - relacionada con los Decretos 8566/61 y 894/01 sobre el régimen general de incompatibilidades- se procuró verificar si los agentes especificados en el listado adjunto, entre los cuales figura la Sra. María Mercedes ARBULU, cumplían efectivamente los horarios integrales en el INSSJP o si superponían sus jornadas laborales con otras actividades.

Que poco tiempo después, la Gerencia de Recursos Humanos del INSSJP dictó la Disposición N° 186/08-GRH, a través de la cual resolvió tener por configuradas las excepciones previstas en el artículo 10° del Decreto 8566/61 PEN y autorizar la acumulación de los cargos desempeñados por la agente ARBULU en el Instituto (UGL IX), en el Hospital "intendente Carrasco" dependiente de la Municipalidad de Rosario y en la Facultad de Ciencias Médicas de la Universidad Nacional del Rosario.

Que sin perjuicio de lo decidido, el 20 de abril de 2011, esta Oficina dictó la Resolución OA/DPPT N° 248/11, en la que analiza la eventual incompatibilidad por acumulación de cargos oportunamente informada, concluyendo que a juicio de esta instancia la señora María Mercedes ARBULU habría infringido las disposiciones del Decreto N° 8566/61 desde la fecha de su designación en el INSSJP (es decir, desde agosto de 1995, ya que en ese momento se desempeñaba también en el Municipio de Rosario y en la Universidad Nacional de Rosario) y hasta el 21 de



*Ministerio de Justicia
y Derechos Humanos
Oficina Anticorrupción*

abril de 2008, fecha de su renuncia en el cargo médico municipal. Si bien el cargo docente y su desempeño como médica municipal podrían resultar acumulables a la labor que desarrollaba en el INSSJP, a tenor de lo dispuesto en los artículos 10 (acumulación de cargos en el caso de profesionales del arte de curar) y 12 inc. f) (acumulación de cargos docentes y no docentes) del Decreto N° 8566/61, la norma aplicable permite sólo invocar una de las dos hipótesis (el artículo 9 del Decreto N° 8566/61, en su último párrafo expresa: "Entiéndese expresamente que las excepciones para acumular cargos son excluyentes entre sí y por tanto el interesado sólo puede ampararse en una de ellas. La circunstancia de encontrarse en determinada alternativa, de hecho elimina la posibilidad de acogerse simultáneamente a otra franquicia.").

Que se consideró, además, que a partir del 01 de junio de 2008, la Sra. ARBULU habría incurrido en la incompatibilidad prevista en el artículo 1 in fine del Decreto N° 8566/61 que expresa que "... 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, es incompatible con la percepción de un beneficio previsional o haber de retiro proveniente de cualquier régimen de previsión nacional, provincial o municipal", toda vez que en esa fecha el Instituto Municipal de Previsión Social de Rosario le concedió el beneficio N° 22984-09 que percibe sin interrupción desde entonces.

Que en virtud de lo expuesto, se dispuso remitir las actuaciones a la OFICINA NACIONAL DE EMPLEO PÚBLICO (ONEP), en su carácter de autoridad de aplicación del Decreto N° 8566/61, a fin de que se expida respecto de la situación antes señalada y se difirió el tratamiento de la presunta vulneración de los deberes y pautas de comportamiento ético contemplados en los artículos 2 de la Ley N° 25.188 y 8 y concordantes del Decreto N° 41/99 por parte de la agente, hasta tanto haya un pronunciamiento al respecto.

Que mediante Dictamen ONEP N° 1915/11 de fecha 22 de junio de 2011, la OFICINA NACIONAL DE EMPLEO PÚBLICO se pronunció con relación a los



*Ministerio de Justicia
y Derechos Humanos
Oficina Anticorrupción*

hechos analizados, compartiendo el criterio sustentado por esta Oficina en la Resolución OA-DPPT N° 248/11.

Que notificado que fuera al INSSJP el Dictamen ONEP N° 1915/11 el Instituto remitió la Providencia N° 11415/11 GRH en la que ratifica la posición que sostuviera en la Disposición N° 186/08-GRH de la Gerencia de Recursos Humanos, en el sentido de que la situación laboral de la Dra. María Mercedes ARBULU no es incompatible y expresa que no comparte el criterio de este Organismo.

Que con fecha 18 de octubre de 2011 se remiten nuevamente las actuaciones a la ONEP a fin de hacerle conocer los términos de la providencia antes referida. Por Dictamen ONEP N° 4379/11, la OFICINA NACIONAL DE EMPLEO PUBLICO ratifica la posición que sostuviera en su Dictamen N° 1915/11, pero aclara que la intervención de esa Oficina Nacional debe necesariamente considerarse a título de colaboración y sin que su opinión resulte vinculante para las autoridades del INSSJP. Ello en atención a la naturaleza jurídica del citado instituto como persona jurídica de derecho público no estatal, con individualidad financiera y administrativa (artículo 1° Ley N° 19.032 texto conforme Ley N° 25.615).

Que mediante Notas OA N° 3881/11 y OA N° 3882/11 del 24 de noviembre de 2011 se remitió al INSSJP y a la señora ARBULU una copia del dictamen señalado en el párrafo precedente.

Que el 20 de julio de 2011 se había corrido traslado a la Sra. María Mercedes ARBULU a fin de que, de estimarlo pertinente, presente descargo respecto de la eventual infracción a las normas sobre ética pública contenidas en la Ley N° 25.188 y en el Decreto N° 41/99 en virtud de la incompatibilidad en la que, conforme Dictamen de la ONEP N° 1915/11, había incurrido.

Que la agente cuestionada no presentó descargo alguno.

Que la Oficina Anticorrupción fue creada por la Ley N° 25.233 (10/12/99), para actuar en el ámbito de la Administración Pública Nacional centralizada y descentralizada, empresas, sociedades y todo otro ente público o



*Ministerio de Justicia
y Derechos Humanos
Oficina Anticorrupción*

privado con participación del Estado o que tenga como principal fuente de recursos el aporte estatal (art.1º in fine del Decreto Nº 102/99).

Que en primer lugar corresponde establecer si la función ejercida por la Sra. María Mercedes ARBULU se encuentra dentro de la esfera de la Ley Nº 25.188.

Que el artículo 1º de la Ley Nº 25.188 expresa que el conjunto de deberes, prohibiciones e incompatibilidades previstos en la misma 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”.

Que el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados funciona como una persona de derecho público no estatal (art.1º Ley 19.032). Si bien es cierto que no integra la Administración Pública Nacional, conforme surge del artículo 8 inc. a) de la Ley 24.156, forma parte del Sector Público Nacional.

Que la Procuración del Tesoro de la Nación, en casos similares al presente, ha sostenido la aplicación de la Ley Nº 25.188 a los entes públicos no estatales. Así, en su Dictamen Nº 150, de fecha 21/06/07 (261:362), expresó –con relación al INCAA, que también es un ente público no estatal-, que “el ámbito de aplicación de la Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública Nº 25.188 es amplio, a fin de comprender en sus alcances a todas las personas que de alguna manera ejercen funciones públicas, con independencia del tipo de organización adoptada para el cumplimiento de los objetivos de la organización en la que actúan. (...) Tal el caso del INCAA, que forma parte del Sector Público Nacional de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 8º, inciso c) de la Ley Nº 24.156 -de Administración



*Ministerio de Justicia
y Derechos Humanos
Oficina Anticorrupción*

Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional- (B.O. 29-10-92), sustituido por artículo 8 de la Ley N° 25.827 (B.O. 22-12-03).

Que múltiples disposiciones legales aluden a la aplicabilidad de la Ley N° 25.188 a los agentes del INSSJP:

Que de acuerdo al artículo 5 inc m) de la Ley 25.188, se encuentran obligados a presentar declaración jurada patrimonial integral, "Los funcionarios o empleados con categoría o función no inferior a la de director o equivalente, que presten servicio en (...) las obras sociales administradas por el Estado, las empresas del Estado, las sociedades del Estado y el personal con similar categoría o función, designado a propuesta del Estado en las sociedades de economía mixta, en las sociedades anónimas con participación estatal y en otros entes del sector público...".

Que la Resolución INSSJP N° 124/2004 de fecha 3 de marzo de 2004, luego de expresar en sus considerandos que "corresponde entender que la administración general del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, debe ser ejercida asimilando los criterios de administración financiera y sistemas de control que rigen en la administración pública nacional" y que "... quienes tienen responsabilidades en la administración y funcionamiento del Instituto deben actuar con la misma diligencia y transparencia que se le exige a los funcionarios del sector público nacional", dispone que los agentes del Instituto deben cumplir con las obligaciones previstas en la ley 25.188 de Ética en el Ejercicio de la Función Pública, presentando la declaración jurada patrimonial.

Que, por otra parte, el CCT 697/05-E que rige a los trabajadores del Instituto expresa: "Todo el personal comprendido en el ámbito de la presente convención está sujeto a las mismas disposiciones sobre incompatibilidades que rigen para los agentes de la Administración Pública Nacional. A los fines de la aplicación de las normas sobre incompatibilidades y a ese solo efecto se asimila el desempeño de un cargo en el Instituto como si fuera ejercido en el Estado Nacional" (artículo 11). A mayor abundamiento, el artículo 13 reproduce, a sus efectos, el texto del artículo 13 de la Ley 25.188.



*Ministerio de Justicia
y Derechos Humanos
Oficina Anticorrupción*

Que, finalmente, artículo 15 del citado convenio establece la obligación de los agentes del INSSJP de presentar declaración jurada en los términos de la Ley 25.188, expresando textualmente que éstos "... estarán alcanzados y sujetos a la obligación de presentar la declaración jurada patrimonial prevista por el artículo 6 de la Ley 25.188.

Que no caben dudas, en consecuencia, de que la Sra. María Mercedes ARBULU se encuentra alcanzada por las previsiones de la Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública.

Que las facultades de la Oficina Anticorrupción respecto de la promoción o impulso de estas actuaciones, surgen de su Decreto de creación (Decreto N° 102/99). En el segundo párrafo del artículo 1 del Decreto N° 102/99, establece que "su ámbito de aplicación comprende a 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, por otra parte, el inciso g) del artículo 2 del citado Decreto establece, entre las funciones de la Oficina, la de "...evaluar y controlar el contenido de las declaraciones juradas de los agentes públicos y las situaciones que pudieran constituir enriquecimiento ilícito o incompatibilidad en el ejercicio de la función"

Que los funcionarios del INSSJP se encuentran dentro del ámbito de control de esta Oficina Anticorrupción, conforme se desprende del artículo 2º del Decreto 164/99, y, por ende, quedan sujetos a las facultades de control conferidas por las normas antes citadas.

Que, por ende, la Oficina Anticorrupción, posee competencia no sólo para intervenir en la Administración Pública Nacional centralizada y descentralizada sino también sobre empresas, sociedades y todo ente público o privado con participación del Estado o que tenga como principal fuente de recursos el aporte estatal.

Que conforme se desprende del marco normativo que rige en materia de ética pública, los funcionarios públicos deben, entre otros mandatos, cumplir y



*Ministerio de Justicia
y Derechos Humanos
Oficina Anticorrupción*

hacer cumplir estrictamente Constitución Nacional, las leyes y los reglamentos que en su consecuencia se dicten y defender el sistema republicano y democrático de gobierno y 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 (conforme incisos a) y b) del artículo 2º de la Ley Nº 25.188).

Que ello resulta concordante con los principios de probidad, legalidad y uso adecuado del tiempo de trabajo contenidos en los artículos 8º, 16 y 28 y del Código de Ética aprobado por Decreto Nº 41/99, el cual no ha sido derogado, por lo que esta norma debe ser armonizada con la Ley Nº 25.188 que rige la materia.

Que en casos como el aquí analizado, una decisión acerca de la eventual configuración de una violación ética requiere necesariamente la previa determinación del incumplimiento del régimen legal vigente en materia de acumulación de cargos por parte del agente. Pero, además, a diferencia de lo que ocurre en materia de conflicto de intereses (situación objetiva que los funcionarios deben evitar independientemente de sus propósitos), la configuración de la violación de un deber ético demanda determinar la intención de funcionario, es decir, su voluntad de apartarse de la prescripción normativa, componente subjetivo que – muchas veces- puede inferirse de sus actos y decisiones.

Que si bien tanto esta Oficina como la ONEP –a título de colaboración- consideran que en este caso se habrían infringido las disposiciones sobre incompatibilidad por acumulación de cargos y haberes, el INSSJP concluyó que dicha incompatibilidad no se ha verificado (posición que dejara claramente sentada en la Disposición Nº 186/08-GRH y ratificara en la Providencia Nº 11.415/11-GRH).

Que más allá de la decisión que adopte finalmente el INSSJP respecto de la Sra. María Mercedes ARBULU, no podría concluirse que se ha constatado un incumplimiento deliberado del deber previsto en los artículos 2 inciso b) de la Ley Nº 25.188 y 8º y concordantes del Código de Ética de la Función Pública, aprobado por Decreto Nº 41/99, sobre todo si ni siquiera existe acuerdo en la opinión vertida por los múltiples organismos que han intervenido en el análisis de la normativa aplicable.



*Ministerio de Justicia
y Derechos Humanos
Oficina Anticorrupción*

Que, en consecuencia, corresponde disponer el archivo de las actuaciones sin más trámite.

Que la DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS de este Ministerio ha tomado la intervención de su competencia.

Que la presente se dicta conforme las facultades conferidas por artículo 10 del Anexo II a la Resolución MJSyDH N° 1316/08.

Por ello

EL FISCAL DE CONTROL ADMINISTRATIVO

RESUELVE

ARTICULO 1º.- DISPONER el archivo de las actuaciones sin más trámite, en los términos del artículo 10 inciso c) del Anexo II la Resolución MJSyDH N° 1316/08.

ARTICULO 2º.- REGISTRESE, notifíquese a la interesada, al INSTITUTO NACIONAL DE SERVICIOS SOCIALES PARA JUBILADOS Y PENSIONADOS, publíquese en la página de internet de la OFICINA ANTICORRUPCIÓN y oportunamente, archívese.