



*Ministerio de Justicia
y Derechos Humanos
Oficina Anticorrupción*

RESOLUCIÓN Nº OADPPT Nº: 417/13

BUENOS AIRES, 22 DE NOV. 2013

VISTO el expediente del registro de este Ministerio Nº 159/2013,
Y CONSIDERANDO;

I. Que el presente expediente fue iniciado a raíz de un informe elaborado por la Unidad de Control y Seguimiento de Declaraciones Juradas de esta Oficina sobre el análisis de las declaraciones juradas patrimoniales integrales presentadas por el señor Antonio Eduardo SICARO, quien se desempeñara como Interventor de la COMISION NACIONAL DE REGULACION DEL TRANSPORTE (en adelante CNRT) y luego como Subsecretario de Regulación Normativa del Transporte de la SECRETARÍA DE TRANSPORTE. De dicho análisis se desprende que, desde el 01/01/2011, el señor Antonio Eduardo SICARO sería titular de 120.000 acciones de la empresa agrícola LOS CARDOS AZULES S.A. (conforme DDJJ anual año 2011, v. fs. 23), cuyo objeto social incluye, entre otras actividades, el transporte de carga (v. informe fs. 31).

Que a juicio de la citada Unidad, podría haberse configurado un conflicto de intereses en los términos del artículo 13 de la Ley Nº 25.188, dado que la CNRT es un ente autárquico cuyas funciones principales son controlar y fiscalizar el transporte terrestre de jurisdicción nacional (Decreto Nº 1388/96 y sus modificatorios y complementarios).

Que con fecha 02/01/2013 se dispuso la formación del presente expediente administrativo (fs. 66).

II. Que el señor Antonio Eduardo SICARO fue designado Interventor de la CNRT por Decreto Nº 65/2008, cumpliendo esa función desde el 11/12/2007 hasta el 15/08/2012 (Nota de la Sugerencia de Administración y Servicios de la CNRT, fs. 108/109).



*Ministerio de Justicia
y Derechos Humanos
Oficina Anticorrupción*

Que a partir del 16/08/2012 fue nombrado Subsecretario de Regulación Normativa del Transporte de la SECRETARÍA DE TRANSPORTE, MINISTERIO DEL INTERIOR Y TRANSPORTE (Decreto N° 1467/12 del 16/08/12, fs. 110/111), cumpliendo funciones hasta su renuncia, el 31/08/2012 (fs. 139).-

Que conforme se desprende de los informes producidos en el marco de esta actuaciones, la empresa LOS CARDOS AZULES S.A. se encuentra inscripta con fecha 01/07/2011 en la Dirección Provincial de Personas Jurídicas, habiendo fijado su sede social en la ciudad de La Plata (fs. 129). Fue constituida por instrumento de fecha 01/06/2011, teniendo como objeto social la actividad agropecuaria. Entre los constituyentes se encuentra el señor Antonio Eduardo SICARO, con un capital de 120.000 acciones, no revistiendo el carácter de Director Titular ni Suplente (fs. 130).

Que de acuerdo a lo informado por la SUBGERENCIA DE CARGAS de la CNRT el 12/03/2013, no obra en sus registros dato alguno de la empresa de transporte "LOS CARDOS AZULES S.A.".

Que, en tal sentido, hace saber que desde la suspensión del Registro Nacional de Cargas por Automotor mediante Resolución CNRT N° 751/98 de fecha 02/07/98, la CNRT no extiende ningún tipo de habilitación de transporte de cargas a nivel nacional, informando que el REGISTRO ÚNICO DE TRANSPORTE AUTOMOTOR (R.U.T.A.), funciona en el ámbito de la SECRETARIA DE TRANSPORTE del MINISTERIO DEL INTERIOR Y TRANSPORTE (fs. 106).

Que por otra parte, el Área de Fiscalización Administrativa de la CNRT pone en conocimiento de esta Oficina que no existen antecedentes de actas labradas a ninguna unidad de transporte perteneciente a la empresa LOS CARDOS AZULES S.A. (fs. 114/115, 118).

Que en respuesta a un oficio librado por esta Oficina, el Director Nacional de Transporte Automotor de la SUBSECRETARÍA DE TRANSPORTE AUTOMOTOR informó que la empresa LOS CARDOS AZULES se encuentra inscripta en el R.U.T.A. como empresa de cargas; constituyendo la inscripción en



*Ministerio de Justicia
y Derechos Humanos
Oficina Anticorrupción*

ese registro la habilitación para realizar transporte de cargas de carácter interjurisdiccional.

Que agrega que no consta otro trámite que el antes referido.

Que señala las competencias de la SUBSECRETARÍA DE REGULACIÓN NORMATIVA DEL TRANSPORTE, conforme Decreto N° 1438/2012 (dentro de las cuales existen algunas relacionadas con el transporte de cargas), pero expresa que habiendo transcurrido muy poco tiempo entre la designación, la asunción y la renuncia del señor SICARO, no hubo intervención suya en ninguna tramitación de esta Subsecretaría (fs. 139/141).

III.- Que por Nota DPPT/CL N° 1622/2013 del 11/06/2013 se corrió traslado de las actuaciones al ex funcionario, a fin de que efectúe el descargo previsto en el artículo 9° de la Resolución MJSyDH N° 1316/08, derecho que el señor SICARO cumplió el 08/07/2013 (fs. 150/177).

Que allí manifiesta que en su desempeño como Interventor de la CNRT no adoptó decisión alguna que de cualquier manera, directa o indirecta, haya afectado y/o beneficiado a la sociedad LOS CARDOS AZULES S.A. Tampoco canalizó interés alguno de dicha empresa.

Que expresa que las decisiones adoptadas en el ámbito de la CNRT no son decisiones unilaterales que pueden ser tomadas por una sola persona y/o por su interventor, sino en y por cada una de las áreas con competencia en los diferentes temas. A tal fin, la Comisión cuenta con manuales de procedimientos, elaborados y aprobados durante su gestión (con la colaboración de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA) que brindan un marco técnico jurídico apropiado para el ejercicio del control por parte de las gerencias del Organismo, donde cada área de actividad debe cumplir con su tarea ajustando su conducta a un protocolo (fs. 150/151).

Que señala que la CNRT no extiende ningún tipo de habilitación de transporte de cargas a nivel nacional desde la suspensión del Registro Nacional de Cargas dispuesta por la Resolución CNRT N° 751/1998, dictada con



*Ministerio de Justicia
y Derechos Humanos
Oficina Anticorrupción*

mucha anterioridad a su gestión ante el organismo, sustentada en la Ley N° 24.653 (12/07/1996) de Transporte Automotor de Cargas, que además de establecer que la autoridad de aplicación es la SECRETARÍA DE TRANSPORTE, crea el R.U.T.A. dependiente de la misma, todo lo cual se encuentra reglamentado por el Decreto N° 1035 del 14/06/2002 y demás normas complementarias (fs. 151).

Que recuerda además que, tal como ha informado el Área de Fiscalización Administrativa de la CNRT, no existen antecedentes de actas labradas a ninguna unidad de transporte perteneciente a la empresa LOS CARDOS AZULES S.A. Además, tal como ha informado el Director Nacional de Transporte Automotor de la SUBSECRETARÍA DE TRANSPORTE AUTOMOTOR, dicha sociedad se encuentra inscrita en R.U.T.A. para su habilitación a realizar transporte de cargas de carácter interjurisdiccional, lo que no genera ningún beneficio económico, operativo u otro de cualquier naturaleza (fs. 151).

Que reconoce que la sociedad en cuestión se encuentra inscrita en el R.U.T.A., en cumplimiento del artículo 11° del Decreto N° 1035/2002, reglamentario de la Ley 24.653, aun cuando no realiza servicios de transporte como actividad exclusiva (fs. 151). En tal sentido, señala que la empresa LOS CARDOS AZULES S.A. tiene por objeto la actividad agropecuaria, de servicios agropecuarios y comercialización relacionada a los mismos, e inmobiliarios, donde el transporte constituye una actividad para el cumplimiento de su objeto pero no se corresponde con su objeto principal "... por lo que la actividad de circulación normal de uso de un solo camión propiedad de la citada empresa no constituye ni transforma a esta en una empresa de transporte de carga y además porque lo real es que no lo es ni lo ha sido nunca" (fs. 152).

Que a título de prueba acompaña copia del Balance correspondiente al Ejercicio Económico N° 1, finalizado a diciembre de 2011, donde no se registra ingreso alguno por servicios de transporte (fs. 160) y del que



*Ministerio de Justicia
y Derechos Humanos
Oficina Anticorrupción*

surge que la sociedad sólo tenía un rodado y que su participación social ascendía al 20 %.

Que expresa que con fecha 01/06/2012 transfirió sus participación societaria, lo que acredita con copia certificada del contrato de cesión de acciones (fs. 152, 155/157).

Que manifiesta que si bien del Ejercicio Económico N° 2, finalizado el 31/12/2012 surgen ganancias por servicios de transporte, las mismas representan el 16 % de los ingresos totales anuales y, si se tiene en cuenta la fecha en la que el agente se desprendió de su participación societaria, dicho porcentual puede disminuirse a un 5 %.

Que aclara que el desarrollo de la actividad de transporte automotor de carga no requiere de una concesión, permiso, autorización y/o cualquier otra figura jurídica por la cual se requiera intervención del Estado para su ejercicio, tal como sucede en otras modalidades de transporte (de personas, ya sea automotor o ferroviario, o en el transporte ferroviario de cargas) lo que hace diferir sustancialmente el ejercicio del control que realiza el Estado Nacional (fs. 152).

Que, por ende, considera que aún ante la eventualidad hipotética de considerar a LOS CARDOS AZULES S.A. como una empresa de carga, no existiría competencia funcional directa en los términos del artículo inc. a) 13 de la Ley N° 25.188, ni del inciso b), ya que no es proveedora del Estado.

Que agrega que una interpretación hipotética como considerar su actuación como accionista minoritario de la sociedad como enmarcada en las incompatibilidades de la ley podría llevar a considerar que quienes ejercen una función pública no pueden desarrollar cualquier tipo de actividad regulada, en menoscabo de derechos consagrados constitucionalmente (fs. 153).

Que en cuanto a su desempeño como Subsecretario de Regulación Normativa del Transporte, expresa no haber realizado ningún tipo de actividad bajo el mismo.



*Ministerio de Justicia
y Derechos Humanos
Oficina Anticorrupción*

IV.- Que el artículo 1º de la Ley 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."

Que la norma 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.

Que "Quien se desempeñe en la función pública, sea como funcionario de carrera o como funcionario político, debe encaminar su obrar siguiendo estándar de comportamientos adecuados a la regla moral y a la finalidad ética que sustenta al Estado" (Dictamen PROCURACIÓN DEL TESORO DE LA NACIÓN, tomo 227, página 240)

Que el Decreto N° 164/99 confirió las facultades de autoridad de aplicación de la Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública N° 25.188 al MINISTERIO DE JUSTICIA, SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS en el ámbito de la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL. Dichas facultades fueron delegadas a la OFICINA ANTICORRUPCIÓN por Resolución del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos N° 17 del 7/1/2000.}

Que, por ende, la OFICINA ANTICORRUPCIÓN es autoridad de aplicación de la Ley 25.188 respecto de los funcionarios de la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL.

V.- Que en las presentes actuaciones se analiza el posible conflicto de intereses en el que habría incurrido el señor Antonio Eduardo



*Ministerio de Justicia
y Derechos Humanos
Oficina Anticorrupción*

SICARO quien fuera socio de la empresa LOS CARDOS AZULES S.A. –cuyo objeto social incluye, entre otras actividades, el transporte de carga- mientras se desempeñaba como interventor de la CNRT, primero, y como Subsecretario de Regulación Normativa del Transporte, luego.

Que el artículo 13 de la Ley N° 25.188 establece 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...”

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 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 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



*Ministerio de Justicia
y Derechos Humanos
Oficina Anticorrupción*

ocurra (es decir, independientemente del factor subjetivo del agente y de que, en los hechos, la falta de imparcialidad se materialice).

Que así, 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 la consecuencia por el incumplimiento de la normativa está prevista en los artículos 3º y 17 del cuerpo normativo antes citado. La primera de las normas mencionadas establece que "Todos los sujetos comprendidos en el artículo 1º deberán observar como requisito de permanencia en el cargo, una conducta acorde con la ética pública en el ejercicio de sus funciones. Si así no lo hicieren serán sancionados o removidos por los procedimientos establecidos en el régimen propio de su función." (artículo 3º de la Ley N° 25.188).

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

Que 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.

VI.- Que la Ley N° 24.653, sancionada el 16/07/1996, regula el Transporte Automotor de Cargas desarrollado en el ámbito del Estado Nacional y designa autoridad de aplicación a la SECRETARÍA DE TRANSPORTE (artículo 5º) quien tiene la facultad de delegar en otras autoridades nacionales las funciones de administración, fiscalización o comprobación de faltas (inciso "c").



*Ministerio de Justicia
y Derechos Humanos
Oficina Anticorrupción*

Que esta norma crea el REGISTRO ÚNICO DEL TRANSPORTE AUTOMOTOR (R.U.T.A.), dependiente de la autoridad de aplicación, en el que debe inscribirse, en forma simple, todo aquel que realice transporte (como actividad exclusiva o no) y sus vehículos, como requisito indispensable para ejercer la actividad. Esta inscripción implica su matriculación, que lo habilita para operar en el transporte.

Que el Decreto N° 105/98 (del 26 de enero de 1998), reglamenta la Ley N° 24.653 estipulando que el R.U.T.A. funcionará en el ámbito de la SECRETARÍA DE TRANSPORTE, pudiendo delegar sus funciones en la CNRT (artículo 2°). Establece, además, que la CNRT podrá dictar las reglamentaciones complementarias para la inscripción en cada categoría (artículo 15).

Que el Decreto N° 1388/96, dictado el 29 de noviembre de 1996, establece la integración de la CNRT como ente autárquico en el ámbito de la SECRETARÍA DE TRANSPORTE, y aprueba su Estatuto.

Que entre sus objetivos se encuentra “... lograr mayor seguridad, mejor operación, confiabilidad, igualdad y uso generalizado del sistema de transporte automotor y ferroviario de pasajeros y **de carga**, asegurando un adecuado desenvolvimiento en todas sus modalidades” (artículo 3° inc “c” del Estatuto).

Que ejerce sus funciones sobre el transporte automotor y ferroviario, de pasajeros y **de carga** sujetos a jurisdicción nacional (artículo 4° del Estatuto).

Que en lo que aquí interesa, recibe y tramita toda queja, denuncia o solicitud de información de los usuarios o de terceros interesados, relativos a la adecuada prestación de los servicios (artículo 5° inc. “b” del Estatuto), interviene cuando, como consecuencia de procedimientos iniciados de oficio o por denuncia, considera que algún acto o procedimiento de una empresa sujeta a su jurisdicción es violatorio de normas vigentes, o de algún modo afectan a la seguridad, ordenando a las empresas involucradas a disponer lo necesario para corregir o hacer cesar inmediatamente las condiciones o acciones contrarias a la seguridad



*Ministerio de Justicia
y Derechos Humanos
Oficina Anticorrupción*

(artículo 5° inc. "c" del Estatuto) y propone a la SECRETARIA DE OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTE del MINISTERIO DE ECONOMIA Y OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS el dictado de normas reglamentarias referidas a aspectos técnicos, operativos, de seguridad y funcionales del transporte (artículo 5° inc. "e" del Estatuto).

Que sus facultades se encuentran detalladas en el artículo 6° del Estatuto e incluyen aquellas destinadas a aplicar y hacer cumplir la normativa vigente en la materia (inciso "a), fiscalizar las actividades de las empresas de transporte automotor y ferroviario (inciso "b"), solicitar la información y documentación necesaria a las empresas de transporte para verificar y evaluar el desempeño del sistema de transporte y el mejor cumplimiento de la fiscalización encomendada (inciso "c"), aplicar las sanciones previstas en las distintas normas legales relacionadas con el transporte en caso de incumplimiento de las condiciones allí establecidas (inciso "d") , resolver en instancia administrativa los reclamos de los usuarios u otras partes interesadas (inciso "f"), velar dentro del alcance de sus funciones por la protección del medio ambiente y la seguridad pública (inciso "g"), promover ante los tribunales competentes, las acciones civiles o penales incluyendo las medidas cautelares, para asegurar el cumplimiento de sus funciones y de los fines del Decreto N° 1388/96 (inciso "h").

Que en lo que es materia –específicamente- de transporte automotor, fiscaliza las actividades de las empresas operadoras en todos los aspectos prescriptos en la normativa aplicable (artículo 7° inc. "a" del Estatuto), percibe y fiscaliza el cobro de las tasas, derechos y aranceles (artículo 7° inc. "e" del Estatuto) y propicia, en su caso, la suspensión y caducidad de los permisos y licencias para la ulterior resolución del señor Secretario de Transporte (artículo 7° inc. "f" del Estatuto).

Que cabe aclarar que de acuerdo a lo informado por la CNRT a fs. 106, desde la suspensión del Registro Nacional de Cargas por Automotor (mediante Resolución CNRT N° 751/98 del 02 de julio de 1998) la CNRTA no



*Ministerio de Justicia
y Derechos Humanos
Oficina Anticorrupción*

extiende ningún tipo de habilitación de transporte de cargas a nivel nacional, funcionando el R.U.T.A. en el ámbito de la SECRETARIA DE TRANSPORTE.

Que ello no implica la anulación del resto de las facultades de regulación y control de la actividad de transporte automotor de carga que continúa ejerciendo la CNRT.

Que el artículo 10 del Estatuto reglamenta el gobierno de la CNRT, el cual está a cargo de un Directorio de cinco miembros, estipulando que no podrán ser designados como tales "quienes hayan tenido relaciones o intereses durante los dos (2) últimos años previos a la designación, con empresas de transporte...". Asimismo, el artículo 11 estipula que "los miembros del Directorio tendrán dedicación exclusiva en su función alcanzándoles las incompatibilidades fijadas por la ley para los funcionarios públicos. Asimismo, durante su mandato y hasta DOS (2) años después no podrán ser propietarios ni tener interés alguno directo o indirecto, en empresas de transporte ni poseer en ellas la cantidad de acciones suficientes que le permitan ejercer una influencia dominante en la voluntad social de las empresas antes mencionadas, ni mantener con ellas relación laboral o profesional alguna".

Que por Decreto N°454/2001 se dispuso la intervención de la CNRT, designando a un interventor quien "...tendrá todas las facultades que las disposiciones vigentes le otorgan al Directorio del Organismo..." (artículo 2°).

VII.- Que como se anticipó, se verifica la hipótesis prevista en el artículo 13 de la Ley N° 25.188 cuando un funcionario público: 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 y b) 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 la Ley N° 25.188 no define la competencia funcional directa. Cabe pues, entonces recordar algunas consideraciones que en la materia, ha efectuado la doctrina especializada. Afirma Heggin que "La condición



*Ministerio de Justicia
y Derechos Humanos
Oficina Anticorrupción*

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 esta Oficina ha dictaminado que “...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).

Que de las constancias agregadas en estas actuaciones surge que LOS CARDOS AZULES S.A. tiene al transporte de cargas entre las actividades que componen su objeto social, y la realiza desde su constitución, ya sea en beneficio propio o como un servicio a terceros (lo que ha ocurrido durante el Ejercicio N° 2 de la sociedad, más allá de las exiguas ganancias generadas)

Que aún cuando dicha actividad la ejecute en forma complementaria a la agropecuaria (que sería su objeto principal), lo cierto es que su regulación, control y fiscalización se encuentra bajo el ámbito de la SECRETARIA DE TRANSPORTE y de la C.N.R.T.

Que, en consecuencia y tal como se desprende de la normativa antes reseñada, resulta clara la competencia funcional directa sobre múltiples aspectos atinentes a la actividad de transporte de LOS CARDOS AZULES S.A. por parte del entonces interventor de la C.N.R.T. y –luego- Subsecretario de Regulación Normativa del Transporte.

Que si bien la CNRT no extiende ningún tipo de habilitación de transporte de cargas a nivel nacional desde la suspensión del Registro Nacional de Cargas dispuesta por la Resolución CNRT N° 751/1998, y el R.U.T.A. es administrado por la SECRETARÍA DE TRANSPORTE, ello no implica la inexistencia de competencia funcional del interventor de la CNRT sobre la



*Ministerio de Justicia
y Derechos Humanos
Oficina Anticorrupción*

actividad de los transportistas de carga, ya que el Poder de Policía no se agota en la habilitación o inscripción en un registro.

Que no cambia esta circunstancia el hecho de que las decisiones de la CNRT se hayan adoptado siguiendo los procedimientos estipulados por los manuales aprobados por el organismo, ya que el Interventor –que es la máxima autoridad- posee las facultades del Directorio y tiene entre sus cometidos ejercer la representación legal de la CNRT en materia de fiscalización y control en todas las concesiones, permisos y licencias de transporte (artículo 13 inciso 1 del estatuto de la CNRT) y realizar todos los actos necesarios para el cumplimiento de las funciones del organismo (artículo 12 inciso 2 del Estatuto de la CNRT).

Que cabe destacar que si bien la tenencia accionaria pareciera no implicar la configuración de la situación prevista en el inc. a) del art. 13 de la Ley 25.188, ya que el funcionario no habría dirigido, administrado, representando, patrocinando, asesorando ni prestando servicios a quien gestione o tenga una concesión o sea proveedor del Estado, o realice actividades reguladas por éste, resulta indudable la confrontación de sus intereses personales (derivados de la inversión) con los generales que, desde su cargo, debe tutelar, en los términos del art. 41 del Decreto 41/99 (en el mismo sentido se decidió en la Resolución OA-DPPT N° 133/09).

Que ello se condice además con el artículo 15 de la Ley N° 25.188 que obliga a los funcionarios que al momento de su designación se encuentren alcanzados por alguna de las incompatibilidades previstas en el artículo 13, a renunciar a sus actividades como condición previa para asumir el cargo y a abstenerse de tomar intervención, durante su gestión, en cuestiones particularmente relacionadas con las personas o asuntos a los cuales estuvo vinculado en los últimos tres (3) años o tenga participación societaria.

Que, es decir, presupone el interés privado contrapuesto al público por la circunstancia de poseer acciones de una empresa sujeta a la competencia del funcionario.



*Ministerio de Justicia
y Derechos Humanos
Oficina Anticorrupción*

Que dada la naturaleza objetiva del conflicto de intereses, este se configura aún cuando no pueda acreditarse que el funcionario haya pretendido o –concretado- algún beneficio a la empresa aprovechando su posición. Por lo que no resultan atendibles los fundamentos del señor SICARO al sostener que en su desempeño como Interventor de la CNRT no adoptó decisión alguna que de cualquier manera, directa o indirecta, haya afectado y/o beneficiado a la sociedad LOS CARDOS AZULES S.A. ni canalizó interés alguno de dicha empresa (fs. 150).

Que tampoco resulta atendible sostener –como lo hace el ex funcionario- que vedar a quienes ejercen una función pública el desarrollo cualquier tipo de actividad regulada, menoscaba derechos consagrados constitucionalmente (fs. 153).

Que como funcionario público, el señor SICARO se encontraba sujeto a las prohibiciones de la Ley N° 25.188. Además, al ser designado Subsecretario de Regulación Normativa del Transporte, le resultaban aplicables las disposiciones de los artículos 24 y 25 de la Ley de Ministerios que le obligaban a abstenerse de ejercer, "... con la sola excepción de la docencia, todo tipo de actividad comercial, negocio, empresa o profesión que directa o indirectamente tenga vinculaciones con los poderes, organismos o empresas nacionales, provinciales y municipales..." (artículo 24) y de "... ejercer profesión liberal o desempeñar actividades en las cuales, sin estar comprometido el interés del Estado, su condición de funcionario pueda influir en la decisión de la autoridad competente o alterar el principio de igualdad ante la ley consagrado por el artículo 16 de la Constitución Nacional..."

Que, además no puede soslayarse que el artículo 10 del Estatuto, al regular sobre el órgano de gobierno de la CNRT, estipula que no podrán ser designados Directores como tales "quienes hayan tenido relaciones o intereses durante los dos (2) últimos años previos a la designación, con empresas de transporte...", ni que el artículo 11 determina que "los miembros del Directorio (...) durante su mandato y hasta DOS (2) años después no podrán ser



*Ministerio de Justicia
y Derechos Humanos
Oficina Anticorrupción*

propietarios ni tener interés alguno directo o indirecto, en empresas de transporte..."; normas que deberían aplicarse al Interventor, el cual posee las facultades del Directorio.

Que la aplicación de las limitaciones derivadas del Decreto N° 1388/96, de la Ley de Ministerios o de la Ley N° 25.188 no vulnera el derecho constitucional a trabajar o ejercer industria lícita. "...toda vez que, de acuerdo a una copiosa y antigua jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, no existen derechos absolutos, sino que éstos se ejercen de acuerdo a las leyes que reglamenten su ejercicio, con el sólo límite de que la reglamentación sea razonable, principio que se desprende del art. 28 de la Constitución Nacional" (Resoluciones OA/DPPT N° 45/2000 y N° 157/2010).

Que, por lo tanto, el señor SICARO debió abstenerse de participar en una inversión como la señalada, so pena de infringir los artículos 23 y 41 del Decreto 41/99 y los artículos 2 incisos a), 13 y concordantes de la Ley N° 25.188.

VIII.- Que más allá de lo manifestado, cabe analizar si –habiendo cesado el funcionario en el desempeño de sus cargos- corresponde que esta Oficina continúe la tramitación de estas actuaciones a fin de procurar la aplicación de las consecuencias por la violación de la Ley N° 25.188.

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

Que en el caso de los agentes sujetos a una relación de empleo público, rige en cuanto a su responsabilidad disciplinaria la Ley Marco de Empleo Público N° 25.164. Esta ley define claramente las sanciones que podrán aplicárseles (conforme el art. 30, apercibimiento, suspensión, cesantía y exoneración) y las causas para su imposición.



*Ministerio de Justicia
y Derechos Humanos
Oficina Anticorrupción*

Que el decreto reglamentario N° 1421/02 prevé la posibilidad de continuar con un sumario disciplinario incluso con posterioridad al cese en funciones del agente responsable. En tal sentido, el artículo 27 establece que la aplicación de medidas será procedente "... en tanto subsista la relación de empleo público. En el caso de haber cesado dicha relación, el sumario que se hubiere dispuesto deberá continuarse hasta su resolución. Si surgiera responsabilidad del respectivo sumario deberá dejarse constancia en el legajo del ex-agente de la sanción que le hubiere correspondido de haber continuado en servicio".

Que esta ultra actividad del procedimiento tiene sentido ante un eventual reingreso del agente en la Administración Pública. Conforme el artículo 4 de la Ley Marco de Empleo Público Nro. 25.154, el acceso a la Administración Pública Nacional estará sujeto, entre otros ítems, a la previa acreditación de "... b) condiciones de conducta e idoneidad para el cargo". El artículo 4° del Decreto Reglamentario, a su vez, establece que "...El cumplimiento de las condiciones previstas para el ingreso a la Administración Pública Nacional deberá acreditarse en todos los casos, con carácter previo a la designación en el correspondiente cargo. La máxima autoridad de la jurisdicción u organismo descentralizado en el que figura el cargo a ocupar, resultará responsable de la verificación del cumplimiento de tales recaudos, así como de las previsiones pertinentes de las normas sobre Ética en el Ejercicio de la Función Pública, contenidas en el Código de Ética aprobado por el Decreto N° 41 del 27 de enero de 1999 y en la Ley N° 25.188 y su modificatorio, o las que se dicten en su reemplazo. (...). b) Sin perjuicio del sistema de acreditación de las condiciones de conducta que establecerá el señor Jefe de Gabinete de Ministros, o en su caso la autoridad de aplicación según el artículo 2° del presente, deberá considerarse como causales que impiden la acreditación de dicho requisito, las siguientes situaciones: l) Cuando el ex agente hubiera renunciado en los términos del segundo párrafo del artículo 22 del Anexo a la Ley que se reglamenta por el presente y que como resultado del sumario instruido, de haber continuado en servicio, le hubiera correspondido la aplicación de una sanción expulsiva..."



*Ministerio de Justicia
y Derechos Humanos
Oficina Anticorrupción*

Que en el caso de los funcionarios políticos, la situación es diferente. Conforme doctrina reiterada de la PROCURACIÓN DEL TESORO DE LA NACIÓN, "los funcionarios políticos no tienen estabilidad, pueden ser removidos en cualquier momento y no están alcanzados por la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional aprobada por la Ley N° 25.164 (B.O. 8-10-99); consiguientemente, no pueden ser sometidos a una investigación con aplicación del Régimen Jurídico Básico de la Función Pública." (Dictamen 103 del 14/05/2007, tomo 216, página. 112). En cuanto a su responsabilidad disciplinaria, el órgano asesor ha sostenido que "... es de advertir que si no se tratara de una cuestión relativa al juicio de responsabilidad, por ser un Ministro de la Nación el imputado, su responsabilidad administrativa la haría efectiva el Presidente de la Nación mediante su remoción (Constitución Nacional, art. 67 inc. 10), sin perjuicio de estar dicho funcionario sometido a juicio político (C.N.artículos 45,51,52 y 88). A todo evento corresponde agregar que, tratándose de un ex funcionario, tampoco podría ser el mismo sumariado con vistas a la aplicación de medidas administrativas de carácter disciplinario (Doctrina del Caso "Magallanes", Fallos Corte Suprema de Justicia de la Nación, T. 251, página 368)..." (tomo 87, página 185, 28/11/1963).

Que el señor Antonio Eduardo SICARO fue designado Interventor de la CNRT por Decreto N° 65/2008, cumpliendo esa función desde el 11/12/2007 hasta el 15/08/2012 (Nota de la Sugerencia de Administración y Servicios de la CNRT, fs. 108/109). A partir del 16/08/2012 fue nombrado Subsecretario de Regulación Normativa del Transporte de la SECRETARÍA DE TRANSPORTE, MINISTERIO DEL INTERIOR Y TRANSPORTE (Decreto N° 1467/12 del 16/08/12, fs. 110/111), cumpliendo funciones hasta su renuncia, el 31/08/2012 (fs. 139).

Que se trató claramente del ejercicio de cargos políticos.-

Que de acuerdo a lo antes expresado, tratándose de un funcionario político que ha cesado en sus cargos, se ha tornado abstracto continuar la tramitación de las actuaciones, lo cual tendría sentido en el marco de



*Ministerio de Justicia
y Derechos Humanos
Oficina Anticorrupción*

una eventual remoción del funcionario, la cual ya no es posible (ver Resolución OA-DPPT N° 246/11).

Que sólo cabría hacerlo si existieran indicios de la existencia de algún acto que, por haber tenido lugar mediando conflicto de intereses, se encontrare viciado de nulidad en los términos del artículo 17 de la Ley 25.188.

Que de acuerdo a lo informado por la SUBGERENCIA DE CARGAS de la CNRT el 12/03/2013, no obra en sus registros dato alguno de la empresa de transporte "LOS CARDOS AZULES S.A."

Que, por otra parte, el Área de Fiscalización Administrativa de la CNRT pone en conocimiento de esta Oficina que no existen antecedentes de actas labradas a ninguna unidad de transporte perteneciente a la empresa LOS CARDOS AZULES S.A. (fs. 114/115, 118).

Que, en respuesta a un oficio por esta Oficina, el Director Nacional de Transporte Automotor de la SUBSECRETARÍA DE TRANSPORTE AUTOMOTOR informó que la empresa LOS CARDOS AZULES se encuentra inscrita en el R.U.T.A. como empresa de cargas; constituyendo la inscripción en ese registro la habilitación para realizar transporte de cargas de carácter interjurisdiccional. Pero agrega que no consta otro trámite que el antes referido.

Que señala que habiendo transcurrido muy poco tiempo entre la designación, la asunción y la renuncia del funcionario como Subsecretario de Regulación Normativa del Transporte, el señor SICARO no intervino en ninguna tramitación de esta Subsecretaría (fs. 139/141).

Que en consecuencia, habiendo cesado en sus funciones el señor Antonio Eduardo SICARO y no encontrándose acreditado que la CNRT y la SUBSECRETARÍA DE REGULACIÓN NORMATIVA DEL TRANSPORTE hayan intervenido –durante la gestión del funcionario en cuestión- en un trámite promovido o en el que haya sido parte la empresa LOS CARDOS AZULES S.A., más allá de lo manifestado en los considerandos precedentes, procede el archivo del expediente sin más trámite.



*Ministerio de Justicia
y Derechos Humanos
Oficina Anticorrupción*

IX.- Que la DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS JURIDICOS de este Ministerio ha tomado la intervención que le compete (art. 10 del Reglamento Interno de la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia, Res. MJSyDH 1316/08).

X. Que la presente se dicta en uso de las atribuciones conferidas por los Decretos Nros. 102 del 23 de diciembre de 1999 y 164 del 28 de diciembre de 1999 y las Resoluciones MJyDH Nros. 17/00 y 1316/08, Anexo II, artículo 10.

Por ello,

EL FISCAL DE CONTROL ADMINISTRATIVO

RESUELVE:

ARTICULO 1º.- HACER SABER que a juicio de esta OFICINA ANTICORRUPCIÓN, el señor Antonio Eduardo SICARO debió abstenerse de participar en la constitución y de resultar accionista de LOS CARDOS AZULES S.A., cuyo objeto social incluye el transporte automotor de carga (conforme artículos 23, 41 y del Decreto 41/99 y los artículos 2 inc. a), 13 y concordantes de la Ley N° 25.188).

ARTICULO 2º: DISPONER el archivo de las presentes actuaciones, toda vez que, habiendo cesado el funcionario y no habiéndose detectado actos concretos susceptibles de ser anulados en los términos del artículo 17 de la Ley N° 25.188 ha devenido abstracta la imposición de sanciones en los términos del artículo 3º de la Ley 25.188.

ARTICULO 3º.- REGISTRESE, notifíquese al señor Antonio Eduardo SICARO y a la SECRETARIA DE TRANSPORTE, publíquese en la página de internet de la OFICINA ANTICORRUPCIÓN y oportunamente archívese.-

RESOLUCIÓN N° OA/DPPT N° : 417/13