



Ministerio de Justicia y Derechos Humanos  
Oficina Anticorrupción

RESOLUCION OADPPT N° 120 | 07

Ref.Exp.MJyDH N° 157.102/06

BUENOS AIRES, 21 AGO. 2007

VISTO las presentes actuaciones del Registro del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, originadas en la Declaración Jurada Patrimonial Integral presentada por el señor Antonio Guillermo LUNA (D.N.I. N° 10.205.583) en ocasión de su designación en el cargo de titular de la Subsecretaría de Transporte Ferroviario dependiente de la Secretaría de Transporte del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, por Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 927/06, y

CONSIDERANDO:

I.- Que en el Punto 2.2. "Actividades Actuales" de la aludida declaración, el funcionario consigna, que ejerce el cargo de Secretario de Política Ferroviaria del Sindicato La Fraternidad y conserva una vinculación laboral con la empresa Ferrosur Roca S.A.

Que se analiza la situación descripta a efectos de determinar la configuración de un eventual conflicto de intereses en los términos dispuestos por la Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública N° 25.188 y el Código de Ética de la Función Pública, aprobado por el Decreto N° 41/99.

II.º Que a los efectos de proceder al referido análisis, se solicitó información adicional a las entidades con las cuales el funcionario declara encontrarse vinculado (fs.6/7 y 70).

Que en respuesta a dicho requerimiento, el Sindicato La Fraternidad expresa, según obra a fs.8/14, que el señor Luna resultó electo por esa asociación, como Secretario de Política Ferroviaria, con mandato desde el 7 de Octubre de 2004 hasta el 7 de Octubre de 2008. No obstante, ejerció sus funciones hasta el 27 de Julio de 2006, fecha en que, habiendo sido designado para el ejercicio de la función pública en el cargo de Subsecretario de Transporte Ferroviario, se le otorgó licencia sin goce de haberes en virtud de la presentación de la solicitud pertinente.

Que conforme la normativa vigente, el Sr. Luna, desde el 7 de octubre de 2004, goza de licencia sin goce de haberes en la empresa Ferrosur Roca S.A.. Ello en virtud de lo establecido por el artículo 48 de la Ley de Asociaciones Sindicales que establece la licencia automática sin goce de haberes para aquellos trabajadores que ocupen cargos electivos o representativos en

*AmS*



*Ministerio de Justicia y Derechos Humanos  
Oficina Anticorrupción*

asociaciones sindicales con personería gremial, organismos que requieran representación gremial, o en cargos políticos en los poderes públicos.

Que tal como surge de la respuesta cursada por la empresa Ferrosur Roca S.A., el Sr. Antonio Guillermo Luna "Desde el primero del mes de agosto del año 2006 no percibe haberes pues se encuentra con licencia gremial" (entendiendo que la licencia aludida es la otorgada con motivo del ejercicio del cargo público). Se desprende, además, que "...Carecía de carga horaria semanal fija, puesto que se encontraba en servicio irregular.". Éste cumplió funciones en la empresa desde el 23 de marzo de 1993, siendo su antigüedad computable desde el 29 de octubre de 1973, fecha en que comenzó sus actividades laborales en Ferrocarriles Argentinos (fs.69).

Que la empresa aludida está conformada por un 80% de acciones pertenecientes a Cofesur, un 16% en poder del Estado Nacional y un 4% de ellas es detentado por el personal de Ferrosur Roca S.A.(fs.68).

III.-Que habiendo recabado la información antedicha, esta Oficina corrió vista al Sr. Antonio Guillermo Luna (fs.75 y 98), conforme al artículo 1º, inc.e) ap.4 de la Ley 19.549 y al artículo 38 de la reglamentación aprobada por el Decreto N° 1759/72 (T.O.1991).

Que ha transcurrido el plazo establecido en dicho plexo legal, sin que el funcionario ejerciera los derechos allí establecidos.

IV.-Que es necesario determinar las funciones desempeñadas por el Sr. Luna -en el ejercicio de su cargo público, de su función gremial y de su relación laboral de carácter privado-, a efectos de determinar el eventual conflicto de intereses referido.

Que conforme el Decreto N° 27/03, corresponden al Subsecretario de Transporte Ferroviario del Ministerio aludido, las siguientes funciones: "1.- *Intervenir en la elaboración, ejecución y control de las políticas, planes y programas referidos al transporte ferroviario, de carga y de pasajeros.* 2.- *Coordinar los estudios para la actualización de la normativa vigente en lo referente a modalidades operativas, aptitud técnica de equipos, seguros, régimen tarifario y toda otra normativa vinculada con las acciones de su competencia.* 3.- *Elaborar y proponer políticas sobre permisos y/o concesión de explotación de los servicios de transporte ferroviario.* 4.- *Intervenir en la planificación y estructuración del transporte ferroviario en el Área Metropolitana de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el área de su competencia.* 5.- *Elaborar los pliegos de bases y condiciones para llamados a concurso y/o licitaciones, así como también intervenir en los procesos licitatorios, para el otorgamiento de concesiones o contrataciones, que se efectúen con motivo de las acciones vinculadas al área de*

*Ans*



*Ministerio de Justicia y Derechos Humanos  
Oficina Anticorrupción*

su competencia. 6.- Participar de las reuniones de consulta, reuniones técnicas o negociaciones con autoridades de transporte ferroviario, provinciales o de otros países. 7.- Asistir en la supervisión respecto del funcionamiento de las empresas de cuyo capital social el Estado Nacional tiene participación accionaria: Ferrocarril General Belgrano Sociedad Anónima; Nuevo Central Argentino Sociedad Anónima; Ferroexpreso Pampeano Concesionaria Sociedad Anónima; Ferrosurroca Sociedad Anónima; Ferrocarril Mesopotámico Urquiza Sociedad Anónima; Buenos Aires al Pacífico, San Martín Sociedad Anónima; Belgrano Cargas Sociedad Anónima. 8.- Participar en el ámbito de su competencia en todo lo atinente al fondo fiduciario federal de infraestructura regional creado por la ley nº 24.855." (fs.31/32)

Que el Sindicato La Fraternidad, regido por la Ley Nº 23.551 de Asociaciones Sindicales, cuya autoridad de aplicación es el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación, señala en el Art.4º de su Estatuto como principales objetivos: "...a) Defender los intereses individuales y colectivos de los trabajadores que agrupa y representarlos ante los empleadores, autoridades o entidades ante las cuales es menester ejercer dicha representación...c) Peticionar ante las autoridades Nacionales, Provinciales o Municipales la adopción de medidas que tiendan a elevar las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores que representa...". Asimismo, el Art.48 del aludido Estatuto establece: "Son deberes y atribuciones del Secretario de Política Ferroviaria: a) Elaborar la propuesta del Sindicato en los distintos aspectos de la Política Ferroviaria, la que elevará al Secretariado Nacional para su consideración...e) Contactarse permanentemente con los Poderes Públicos y Comisiones creadas para el Transporte Ferroviario, actualizando y participando de las reformas y/o novedades sobre las distintas reglamentaciones; recayendo en las gestiones con las distintas Gerencias de Transporte. f) Entender, junto al Secretario Gremial e Interior en los temas referentes a las políticas ferroviarias nacionales e internacionales..." (fs.46).

V.- Que el artículo 41 del Código de Ética de la Función Pública - Decreto Nº 41/99- (conforme Resolución OA Nº 48 entre otras) reza: "CONFLICTO DE INTERESES. 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."

Que, asimismo el Art.13. de la Ley Nº 25.188 dispone: " Es incompatible con el ejercicio de la función pública : inc. 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

*Aut*



*Ministerio de Justicia y Derechos Humanos  
Oficina Anticorrupción*

*competencia funcional directa, respecto de la contratación, obtención, gestión o control de tales concesiones, beneficios o actividades;..."*

Que, conforme el criterio sostenido por este organismo en reiteradas oportunidades: *"...en palabras de Máximo Zin, es necesario tener presente que los conflictos de intereses serían..."...las prohibiciones establecidas por la administración para salvaguardar el principio de moralidad administrativa, o evitar que el interés particular afecte la realización del fin público a la que debe estar destinada la actividad del personal del Estado."* (Conf.Máximo Zin, Incompatibilidades de Funcionarios y Empleados Públicos, Ed.Depalma, 1986, pag.8) (Resolución OA/DPPT N° 38/00.H.Aguiar).

Que *"...el concepto de "competencia funcional directa", en orden a la prevención de conflictos 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."* (Conforme Resolución OA/DPPT N° 113. L. D'Elía).

Que el artículo 15 de la referida Ley, modificado por el Decreto N° 862/01 establece: *"... 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 accionaria"*.

Que tal como esta oficina Anticorrupción ha sostenido en casos anteriores (Conforme Expte.MJyDH N°139.482/07-Bescos Victor Jacinto-), el desempeño de la función pública conlleva la carga de adoptar decisiones que, de una manera u otra, afectan a los actores del mercado vinculados con el organismo donde el agente presta sus servicios profesionales. No obstante ello, la fijación de políticas generales no generaría, a priori, situaciones de conflictos de intereses que vulnerarían las prescripciones emanadas de la Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública N° 25.188.

Que, a contrario sensu, son aquellas contingencias específicas en las que el funcionario público tiene que resolver casos particulares donde la competencia funcional directa adquiere relevancia jurídica.

Que el otorgamiento de licencia sin goce de haberes, si bien no extingue el vínculo -conforme Resolución OA N°111/06-, suspende la prestación de la actividad que el mencionado funcionario realizara en su cargo gremial y laboral.

*Aus*



*Ministerio de Justicia y Derechos Humanos  
Oficina Anticorrupción*

Que, en el caso concreto en análisis, debemos diferenciar entre los efectos que el otorgamiento de licencia posee respecto del cargo sindical y del desempeño laboral del Sr.Luna.

VI.-Que las funciones de la Subsecretaría de Transporte Ferroviario –dependiente del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios- y las atinentes a la Secretaría de Política Ferroviaria del Sindicato La Fraternidad son coincidentes en cuanto a que ambas atienden al desarrollo de las políticas ferroviarias, con la salvedad que mientras la Subsecretaría aludida tiene como función primordial la defensa del interés general que debe prevalecer como objetivo del Estado, el Sindicato brega únicamente por los derechos de los trabajadores que representa.

Que en consecuencia, en relación al desempeño del señor Luna en el Sindicato la Fraternidad, se configura la situación prevista por el Art.13 inc. a), en razón de que -como se anticipó- el cargo de Subsecretario de Transporte Ferroviario detenta atribuciones que pueden tener gran influencia sobre la actividad de la entidad con la que se encuentra vinculado. En consecuencia, podemos afirmar que el ejercicio del cargo público posee competencia funcional directa respecto de la actividad desarrollada por el Sindicato.

Que las circunstancias reseñadas han sido reconocidas, en forma explícita, por el señor Luna al momento de solicitar la licencia sin goce de haberes en la asociación sindical (fs.10).

Que la suspensión de la actividad sindical del Sr. Luna no alcanza para entender que se encuentra cumplido el requisito del art. 15 nc.a) de la Ley N° 25.188, toda vez que la coincidencia y afinidad entre las competencias del cargo público y del gremial, limitan las posibilidades de adopción de decisiones públicas de manera objetiva y sin influencias indebidas.

Que el Sindicato en cuestión no sólo representa a los trabajadores de la empresa Ferrosur Roca S.A., sino que abarca a distintas empresas del rubro, teniendo entre sus funciones elaborar políticas ferroviarias que eventualmente serán propuestas a las autoridades públicas.

Que por ende, el ejercicio del cargo público estatal en cuestión le daría al funcionario la posibilidad de obtener o gestionar beneficios a favor de los representados del Gremio del que -pese a la licencia concedida y cese de actividad- continúa formando parte como autoridad.

Que, en consecuencia, de optar el Sr. Antonio Guillermo Luna por continuar ejerciendo la función de Subsecretario de Transporte Ferroviario para la cual fue designado, debería renunciar al cargo de Secretario de Política

*AmB*



*Ministerio de Justicia y Derechos Humanos  
Oficina Anticorrupción*

Ferroviaria del Sindicato La Fraternidad, y a tenor de lo dispuesto en el inc.b) del artículo 15 de la Ley N° 25.188, abstenerse de intervenir en todo asunto que involucre, directa o indirectamente, al mencionado Sindicato.

VII.-Que el art.48 de la Ley N° 23.551 de Asociaciones Sindicales establece que "Los trabajadores que, por ocupar cargos electivos o representativos en asociaciones sindicales con personería gremial, en organismos que requieran representación gremial, o en cargos políticos en los poderes públicos, dejaran de prestar servicios, tendrán derecho a gozar de licencia automática sin goce de haberes, a la reserva del puesto y ser reincorporados al finalizar el ejercicio de sus funciones, no pudiendo ser despedidos durante el término de un (1) año a partir de la cesación de sus mandatos, salvo que mediare justa causa de despido. El tiempo de desempeño de dichas funciones, será considerado período de trabajo a todos los efectos, excepto para determinar promedio de remuneraciones. Los representantes sindicales en la empresa elegidos de conformidad con lo establecido en el art.41 de la presente ley continuarán prestando servicios y no podrán ser suspendidos, modificadas sus condiciones de trabajo, ni despedidos durante el tiempo que dure el ejercicio de sus mandatos y hasta un (1) año más, salvo que mediare justa causa.

VIII.- Que en relación al puesto de trabajo que posee en la empresa Ferrosur Roca S.A. el análisis es diferente, toda vez que la suspensión de las actividades, a través de una licencia sin goce de haberes, cumplimenta los recaudos del inciso a) del artículo 15 de la Ley de Ética en la Función Pública.

Que no se configura en este caso la competencia funcional directa entre el cargo público y la tarea desarrollada por el Sr. Luna para una empresa del sector ferroviario (en la especie, conductor de trenes), dado que el funcionario no desempeña un cargo gerencial ni representativo de la empresa y se encuentra en ejercicio de licencia sin goce de haberes y por ende de actividades.

Que no ha sido el espíritu del legislador en la elaboración de los principios emergentes de la Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública, extender las incompatibilidades al límite de conformar una total prohibición de desarrollar una actividad profesional que no necesariamente conlleva -en todos los casos- un conflicto de intereses y que sería atentatoria de la propia garantía constitucional que consagra el derecho a trabajar.

Que, sin perjuicio de ello y en atención a que el vínculo no se encuentra extinguido, se hace necesario recomendar en pos de una mayor transparencia en el ejercicio de la función pública, que el Sr. Luna se abstenga de intervenir en cualquier asunto donde puedan verse directamente involucrados intereses de la empresa Ferrosur Roca S.A..

*Aus*

