

ES COPIA



PROVINCIA DEL CHACO
FISCALIA DE INVESTIGACIONES ADMINISTRATIVAS

Resistencia, 27 de octubre de 2023.-

VISTO Y CONSIDERANDO:

Para DICTAMINAR en los autos caratulados: "VIALIDAD PROVINCIAL DIRECCION DE - S/ CONSULTA INCOMPATIBILIDAD AGTE. CAVIA NATALIA CAROLINA - (D.V.P. - S.T.V.P.CH).- EXPTE. N°4131/23.

Se inicia con la Act. Electrónica N°E13-2023-11779-Ae de la Dirección de Vialidad Provincial, elevada por su Administrador General, quien consulta posible incompatibilidad de la Dra. **CAVIA NATALIA CAROLINA** DNI N°23.685.649, personal de planta permanente en la Dirección de Vialidad Provincial en el cargo: Clase XVI, Jefe de Sección I, C.E.I.C.N° 12-C.U.O.F.N°27 - Departamento de Sumarios de la Dirección de Asuntos Jurídicos, y sus funciones en el Sindicato de Trabajadores Viales de la Provincia del Chaco.

Se desprende de los actuados que la agente es Secretaria de Política Vial y Estadística, integrante de la Comisión Directiva del Sindicato de Trabajadores Viales de la Provincia del Chaco y forma parte de la Comisión Paritaria Provincial, como Vocal Titular en representación del Sindicato.

Se adjunta a la presente:

- 1) Resolución N°1468/2019, por la cual es designada como personal de planta permanente de esta Repartición cumpliendo la función de Jefa de Sumarios.
- 2) Actuación Electrónica N°E13-2022-11414-Ae., mediante la cual se informa las nuevas autoridades del Sindicato de Trabajadores Viales de la Provincia del Chaco, donde figura la Dra. Cavia como Secretaria de Política Vial y Estadísticas.
- 3) Resolución N° 3488/2022, mediante se designa a la Dra. Cavia como integrante de la Comisión Paritaria Provincial por la parte gremial de conformidad con lo establecido en el Art.84 y ss. del C.C.T. N°572/09.

Se asume intervención en el marco de lo dispuesto en la Ley N° 1128 A -Art. 14º: "la Fiscalía de Investigaciones Administrativas, deberá iniciar las investigaciones correspondientes a fin de determinar si existe o no incompatibilidad ..." y Ley de Etica y Transparencia de la Función Pública - Ley N° 1341-A que en su Art. 18º asigna a esta Fiscalía de Investigaciones Administrativas, como una de sus funciones f) asesorar y evacuar consultas, sin efecto vinculante, en la interpretación de situaciones comprendidas en la presente..." , la que contempla en su Artículo 2º: Las incompatibilidades de los mandatarios, magistrados, funcionarios y empleados.

ES COPIA

Se resuelve formar expediente y dar intervención a la Contaduría General de la Provincia, quien en el marco del Art. 13 ley 1128-A. Informó que de la revisión efectuada por esta instancia, existen registros en la base de datos correspondiente a liquidaciones de haberes, en la jurisdicción 13 - Dirección de Vialidad Provincial, en el mes de agosto 2023, en un cargo de Jefe de Sección I, a favor de la agente Cavia Natalia Carolina - DNI N°23.685.649. (adjunta copia del sistema).

Que previo a todo, resulta menester consignar que la cuestión que motiva la consulta, evidencia una situación que merece tratamientos diferentes conforme la normativa legal vigente.

La primera refiere a una posible incompatibilidad. En este sentido el Régimen Provincial (Ley 1128 A) establece en su Art. 1 : *No podrá desempeñarse simultáneamente más de un empleo o función a sueldo, ya sea nacional, provincial o municipal... ". Artículo 4º: A los efectos de esta ley, se considera empleo o función a sueldo provincial o municipal, aquellos establecidos por leyes de escalafón, estatutos o equivalentes como cargos - aun temporarios- de la administración pública, ya sea de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, Tribunal de Cuentas, municipalidades, organismos descentralizados, autárquicos, empresas o sociedades del Estado, o en las que este sea parte.*

La normativa precitada hace referencia a la clase de cargos -escalafonario o estatutario- que deben ser considerados al momento de analizar una posible incompatibilidad. En este sentido cabe señalar que el cumplimiento de la gestión sindical, a través de las designaciones antes señaladas, no reúne las característica de cargo público escalafonado de las administraciones que la norma describe, motivo por el cual se hallan exentos del Regimen General de Incompatibilidad por Acumulación de Empleo Público, al no quedar configurada la acumulación, con la clase de cargos que la norma prevé.

La situación, merece ser analizada en el marco de la ley N° 1341- A - Etica y Transparencia de la Función Pública, aplicable, sin excepción, a todas las personas físicas que se desempeñen en la función pública en cargos electivos o no, en todos los niveles y jerarquías, en forma permanente o transitoria, remunerada u honoraria en el sector publico provincial - ley 1092-A- como también a las personas que se desempeñen en las cooperativas concesionarias de servicios públicos o entidades legalmente constituidas, que administren fondos del Estado Provincial y en los Gobiernos Municipales (Art. 3º).

Dicho precepto tiene por objetivos establecer las

ES COPIA

normas y pautas que rijan el desempeño de la función pública, en cumplimiento de los siguientes principios, deberes, prohibiciones e incompatibilidades, que en este caso requiere atender a lo dispuesto por el Art. 1º Inc. g) *Abstenerse de intervenir en aquellas actividades, que puedan generar un conflicto de intereses con la función que desempeña o que constituyan causas de perjuicios para el Estado.*

En razón de ello, corresponde examinar si el desempeño simultáneos de los cargos, funciones y/o actividades administrativas y gremiales que posee la agente, se ajusta a las prescripciones que prevé la norma.

En este sentido resulta válido para el análisis señalar que en términos genéricos los *conflictos de intereses* son aquellas situaciones en las que la integridad de las acciones de un funcionario tienden a estar indebidamente influenciadas por un interés secundario, que si bien es frecuentemente de tipo económico o personal, también puede obedecer a otros.

Existe una situación de conflicto de intereses cuando el interés personal de quien ejerce una función pública colisiona con los deberes y obligaciones del cargo que desempeña (*L. Terry Cooper, The Responsible Administrator, Kennicat Press Corporation, 1982, pág. 86*).

Un conflicto de intereses es una situación objetiva donde la Ley presume que la imparcialidad e independencia de criterio de quien ejerce una función pública se halla afectada, sin que importe cuáles son las intenciones o los beneficios concretos que pueda obtener, por eso fija prohibiciones para realizar ciertas actividades y las extiende al ejercicio de las atribuciones del cargo público ante determinados supuestos, como los expuestos.

La O.A. , al referir al organismo o dependencia del Estado en donde desempeña sus funciones, extiende la prohibición a todo el ámbito de la jurisdicción estatal en la que cumple tareas (incluyendo sus entidades y empresas) e incluso más allá de la jurisdicción, a aquellos ámbitos donde por sus atribuciones puede extender su influencia, por lo que se debe abstener de intervenir en situaciones en las que pueda estar comprometida la objetividad y su imparcialidad, ya que en definitiva, la finalidad que persigue la norma es evitar que los agentes o funcionarios actúen de manera parcial, en el ejercicio de su función, en resguardo de la igualdad de trato, principio de equidad y la independencia de criterio que debe primar en el ejercicio de su cargo.

El funcionario en los casos en que haya una

ES COPIA

máxima proximidad entre los cargos que desempeña y la actuación que pudiera interpretarse de parcial, tiene como deber ético de precaverse, a fin de evitar que su independencia de criterio pueda verse afectada, y encuadrarse en las disposiciones legales o reglamentarias sobre normas éticas, a fin de no verse afectado el deber de reserva y confidencialidad de aquellas cuestiones que conozca o pudiera conocer con motivo de la jerarquía de su función.

La Etica recomienda que a su vez se actúe con criterio preventivo y que se reconozca públicamente que una situación puede presentar un potencial conflicto de intereses y lo apropiado es abstenerse de actuar o intervenir ante tal situación ya que las normas sobre *conflictos de intereses* tienen como objeto proteger la ecuanimidad en el ejercicio de la función, la igualdad de trato, a fin de evitar el reproche ético.

Se debe tener presente que el *conflicto de intereses* no exige que sea necesario que hubiera una concreta participación en la comisión del conflicto, sino que *alcanza con que exista la posibilidad* de que el mismo se configure; es por ello que dicha situación debería llevar a su abstención necesitando su apartamiento de uno/s de los cargos, en preservación de la reserva y confidencialidad del Estado Provincial.

El desempeño de las funciones públicas exige cuidadosa sujeción a la ley y entrega al servicio del bien público, por más de que ello implique el sacrificio de intereses que pudieran haberlo colocado en esas funciones. ya que el motivo de estas normas y regulaciones buscan es garantizar el interés público.

En virtud de estas pautas éticas, el suscripto estima pertinente realizar las siguientes consideraciones, respecto a la cuestión que se analiza.

El desempeño simultáneo como Jefa de departamento Sumarios de la Dirección de Asuntos Jurídicos de la Dirección de Vialidad provincial y Secretaria de Política Vial y estadísticas en la comisión directiva central del Sindicato de Trabajadores Viales de la Provincia del Chaco e integrante de la Comisión Paritaria Provincial encuentran limitación, cuando dichas actividades si bien corresponden a ámbitos distintos de un mismo organismo, en razón de las funciones propias de sus cargos, involucra a los trabajadores que allí se desempeñan y que al estar vinculadas dejan ver la posibilidad de intereses en pugna.

Para una mejor comprensión de lo que ello significa, solo basta remitirnos al caso de agentes que sometido a un procedimiento sumarial requieran asesoramiento o asistencia legal de su sindicato, hallaran que la funcionaria responsable de la investigación a la que se encuentran

ES COPIA

sometido, integra la comisión directiva del gremio que deba defender sus derechos, lo que afecta indebidamente el desempeño de sus deberes y responsabilidades.

A mayor abundamiento el **Convenio Colectivo de Trabajo 579/09** preceptúa en el Art. 79: "...en lo que hace a las reglas de procedimiento del sumario. En materia recursiva, el imputado podrá apelar ante la Comisión Paritaria Provincial..." , órgano paritario que también integra la funcionaria

Es en esta situación donde los intereses concurrentes quedan en conflicto, que se configura cuando el interés público que desde su función en un organismo autárquico del Estado debe tutelar, confronta con los intereses laborales que desde su gestión sindical debe defender.

Ello acontece, cuando en una persona concurren lealtades que responden a esferas laborales distintas, con intereses que se entrecruzan, que sirven de fundamento al conflicto y que por ser de inadmisibles convivencia resultan excluyentes para la toma de decisiones objetivas.

El deber de lealtad en el organismo estatal nace de la relación legal y contractual en la cual se encuentra la agente, por la cual le es exigible actuar conforme el interés general, y por otro lado el interés sindical vinculado a la necesidad sectorial, los que resultan superpuestos en el caso concreto, y que conlleva indefectiblemente a intereses enfrentados que podrían hacer que les resultase difícil cumplir con su deber justa e imparcialmente. Por ello, la regulación del conflicto de intereses busca preservar la objetividad, imparcialidad, idoneidad, pero sobre todo la credibilidad de las decisiones que se deba adoptar.

En todos los casos, debe evitarse una situación de potencial conflicto, los involucrados y responsables ante la probabilidad, deben obrar con cautela y estar permanentemente atentos para asumir su responsabilidad en la identificación, prevención y resolución de los conflictos de intereses, ya que ello constituye una condición necesaria y razonable para el ejercicio correcto de funciones públicas.

Cuando no está claro si el desempeño de actividades puede dar lugar a este tipo de conflictos, se debe buscar el asesoramiento de su superior, personal especializado u órganos competencia en materia de ética pública para adoptar decisiones informadas o apropiadas.

Debe tenerse presente, que el cumplimiento de la gestión sindical, constituye un derecho de raigambre constitucional reconocido

ES COPIA

por el Art. 14 bis de nuestra Constitución Nacional, que exige las garantías necesarias para su desempeño y la continuidad de su empleo, mientras revista esa condición.

Así, mismo la Constitución de la Provincia del Chaco en su artículo 29 establece: "Todo trabajador goza de los siguientes derechos: inc. 12: A la organización sindical libre y democrática".

La respuesta sugerida no solo tiene por objeto evitar que se transgreda con las prescripciones ética y de transparencia, sino además prevenir, la adopción de medidas que resulten irrazonable, como el apartamiento o inhibición continua y consecuente que del cargo del departamento legal deba realizar la agente, fin de asegurar la indispensable imparcialidad y objetividad que acompaña la tarea de esa dependencia, en resguardo de la garantía del debido proceso.

En este sentido resulta dable consignar que el principio de razonabilidad obliga a que las decisiones de la autoridad administrativa mantengan la debida proporción entre la medida a adoptar y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.

Que, la doctrina tiene dicho que en la actividad administrativa disciplinaria y tramite del sumario respectivo, "debe asegurarse la independencia suficiente, para que con objetividad y neutralidad, lleve adelante las etapas de la investigación. Los principios del debido proceso adjetivo y la verdad objetiva son pilares en el procedimiento que obligan a que el funcionario a cargo actúe en forma independiente. Esta exigencia tiene un especial significado, dado que podrían generarse presiones que impidan una actuación transparente y neutral. De ahí, la necesidad de preservar el ejercicio de dicha función".- (ver Ivanega Miriam, "El Sumario Administrativo" - <https://cdi.meccon.gob.ar/bases/jurid/17580.pdf> -

A su vez, la PTN dio "*La sustanciación de las informaciones sumarias y los sumarios se efectuará en la oficina de sumarios del área respectiva, y estará a cargo de funcionarios letrados de la planta del Organismo. ... tendrán independencia en sus funciones, debiendo evitarse todo acto que pueda afectarla. Se busca de este modo asegurar la autonomía e imparcialidad de la actividad investigativa, de manera tal de establecer las condiciones institucionales mínimas para que el profesional actuante ejerza su función con la libertad y responsabilidad necesarias*, (Dictamen S/N - 2019 - Tomo: 311, Página: 207)"; dicha independencia debe aplicarse con más razón aún sobre el funcionario responsable del área o dirección correspondiente.-

Cabe destacar que la ley de Ética y

ES COPIA

Transparencia en la Función Pública exige el cumplimiento de principios, deberes, prohibiciones Art. 1º b) Desempeñar sus funciones con observancia y respeto, a los principios y pautas éticas establecidas en la presente, basados en la probidad, rectitud, lealtad, responsabilidad, justicia, solidaridad, tolerancia, imparcialidad, buena fe, trato igualitario a las personas, austeridad republicana y velar en todos sus actos por los intereses del Estado, la satisfacción del bienestar general privilegiando el interés público por sobre el particular y el sectorial. d) Guardar reserva respecto a hechos o informaciones de los que tenga conocimiento, con motivo o en ocasión del ejercicio de sus funciones. i) Abstenerse de intervenir en todo asunto respecto al cual se encuentre en algunas de las causales de excusación previstas en las normativas vigentes.

Los principios enunciados precedentemente, no importan la negación o exclusión de otros que surgen del plexo de valores explícitos o implícitos de la Constitución Nacional, Provincial o de aquellos que resulten exigibles en virtud del carácter público de la función.

En cumplimiento de ello la agente deberá tener presente además los Deberes que le son impuesto por CCT572/09 - Art. 24º Inc. 5) El desempeño de su cargo le exige mantener confidencialidad y reserva sobre los asuntos del servicio que presta con motivo de su función de jerarquía, respecto del personal del organismo como de su empleador el Estado Provincial. 12) Excusarse de intervenir en todo aquello en que su actuación pudiera interpretarse de parcial.

Nuestra Constitución Provincial prescribe en el Art 11º dice: " Es condición esencial para el desempeño de los cargos públicos, la observancia de la ética"

En forma concordante con la manda constitucional, la ley Nº 1341-A preceptúa en su Art. 5º Los principios, deberes, prohibiciones e incompatibilidades, establecidos en los artículos 1º y 2º de la presente, deberán ser observados por todas las personas, que ejerzan una función pública, como requisito de permanencia en el cargo.

Que en razón de lo expuesto precedentemente, es dable mencionar que atento la autarquía de la jurisdicción consultante (DVP), las facultades y atribuciones por ley 153 A (antes 969), art. 10, inc. g) y h) sgtes. y cctes. será la propia jurisdicción quien deberá arbitrar las medidas administrativas necesarias para regularizar la situación del Area de Sumario Administrativo. Así, la Constitución Provincial en su art. 5 reza ": Los poderes públicos uno podrán delegar sus atribuciones ni los magistrados y funcionarios, sus funciones, bajo pena de nulidad. Tampoco podrán arrogarse, atribuir, ni ejercer más facultades que las expresamente acordadas por esta Constitución y las leyes que en su consecuencia se dicten."

ES COPIA

Que, en este marco, la FIA se encuentra habilitada para OPINAR que dada las circunstancias de hecho y de derecho, resulta recomendable la necesidad de sostener una neutralidad en el área en cuestión ante la tramitación en materia disciplinaria y consecuentemente sancionatoria, sensible tanto en lo correspondiente a las garantías de los agentes, la estabilidad de los cargos y la prerrogativa estatal o de la jurisdicción respecto de sus potestades correctivas.

Que, por ello corresponde el dictado del presente Dictámen conforme facultades de esta FIA otorgadas por la normativa citada y teniendo presente lo establecido expresamente en el art. 82 de la Ley de Procedimiento Administrativo, N° 179 A, *Las medidas preparatorias de decisiones administrativas, los informes, dictámenes y vistas, aunque sean obligatorias y vinculantes para el órgano administrativo no son recurribles.*

Que, el Dictámen "es una opinión o juicio, emitido por quien posee competencia, experiencia y conocimientos especiales sobre la materia a dictaminar; en principio no produce efectos jurídicos directos respecto de un sujeto de derecho, y debe contener como mínimo, el análisis de las normas vigentes, del caso concreto y de las posibles soluciones a aplicar, siendo parte de la actividad consultiva de la administración" (Gordillo, Agustín, Tratado de Derecho administrativo, Tomo I, Parte General, página X-4). Poseen la naturaleza de acto de la administración, orientado a asesorar y a preparar la decisión del órgano que debe resolver". (ver tb. PTN Dictámenes 259:18- Tomo 259).

De esta forma, *el dictamen integra la causa del acto administrativo decisor* (Cfr. BARRA, Rodolfo, "Administración y Actividad Consultiva", en AA.VV., "Cuestiones de Procedimiento Administrativo", RAP, Buenos Aires, 2006, p. 533), *siendo opiniones que colaboran para que el funcionario pertinente decida conforme a derecho* (Cfr. CASSAGNE, Juan Carlos, "Curso de Derecho Administrativo", t. I, 10 ed., La Ley, Prov. Buenos Aires, 2011, p. 251. (35) Cfr. MARIENHOFF, Miguel S., "Tratado de Derecho Administrativo", t. I, Lexis Nexis, Buenos Aires, 2003, p. 103).

En CONCLUSIÓN, este sentido, el suscripto entiende pertinente recomendar al titular del organismo vial evalúe la situación en orden a los hechos reseñados y consideraciones efectuadas precedentemente, considerándose posible que la agente deba optar por el ejercicio o desempeño de los cargos o actividades gremiales o en su defecto, suspender o renunciar a las mismas a fin de poder continuar a cargo del Área de Sumarios. En su caso, como se mencionara *Ut Supra*, será la autoridad a cargo de la DVP quien deberá proceder a dar regularización a la situación

ES COPIA

planteada, sin que ello indique menoscabo o perjuicio alguno sea patrimonial, salarial o escalafonaria hacia la agente en cuestión, ya que lo observable se refiere exclusivamente a la función en análisis.

En virtud de lo expuesto, normas legales y doctrina citada, Ley 1128 A, Ley 1341 A, y 13 A;

**EL FISCAL GENERAL
DE
INVESTIGACIONES ADMINISTRATIVAS**

DICTAMINA:

I) **DAR POR CONCLUIDA** la intervención solicitada, teniendo por evacuada la consulta en el marco de la Ley N° 1341 A Art. 18° Inc. f); y ley 128 A.-

II) **DETERMINAR** que el desempeño de los cargos de Jefa de departamento Sumarios de la Dirección de Asuntos Jurídicos de la Dirección de Vialidad provincial y Secretaria de Política Vial y Estadísticas e integrante de la Comisión Paritaria Provincia del Sindicato de Trabajadores Viales de la Provincia del Chaco, por parte de la Dra. CAVIA NATALIA CAROLINA DNI N°23.685.649. no resulta incompatible por inexistencia de acumulación de cargos en los términos de los Arts. 1° y 4° de la ley N°1128-A.

III) **DETERMINAR** que la abstención de intervenir en situaciones que pudieran configurar conflicto de intereses conforme Art. 1 Inc. g) de la Ley 1341 A , le resultan aplicables a la Dra. CAVIA NATALIA CAROLINA ante el desempeño de los cargos, actividades y funciones que se detallan en el punto II) de éste dictamen, por todos los fundamentos de hecho y de derecho vertidos en los considerandos .

IV) **RECOMENDAR** a la Dirección de Vialidad Provincial, que deberá adoptar las medidas administrativas necesarias a fin de regularizar la organización interna de la DVP en la funcionalidad del Area de Sumario, en pos de evitar la posible situación de Conflicto de Intereses en respeto a la Ley 1341 A, atento los considerandos precedentes.-

V) **LIBRAR** los recaudos pertinentes

VI) **ARCHIVAR** estos actuados tomando debida razón por Mesa de Entradas y Salidas

DICTAMEN N° 132/23



Dr. GUSTAVO SANTIAGO LEGUIZAMON
Fiscal General
Fiscalía de Investigaciones Administrativas