



PROVINCIA DEL CHACO
FISCALIA DE INVESTIGACIONES ADMINISTRATIVAS

Resistencia, 19 de Noviembre del 2024.

VISTO Y CONSIDERANDO:

Para Resolver en la causa caratulada: **"MINISTERIO DE PRODUCCIÓN INDUSTRIA Y EMPLEO S/CONSULTA INCOMPATIBILIDAD AGTE. FERNANDEZ GLADYS" Expediente N° 4159/23.**

Se inicia con la Actuación electrónica E 5-2023-10852 Ae del Ministerio de Producción, Industria y Empleo - Subsecretaría de Desarrollo Forestal", solicitando intervención en el caso que a continuación se indica "... la Ing. Fernandez Gladys, es una profesional que se desenvuelve en el ámbito privado, formula y suscribe planes o permisos forestales de particulares, certifica trabajos. Al mismo tiempo, la profesional analiza expedientes vinculados a permisos forestales como personal contratado del Ministerio de Desarrollo Territorial y Ambiente del Gobierno Provincial para cumplimentar otra de las etapas del proceso técnico - legal - administrativo que en este caso sería el de determinar la "Factibilidad Ambiental...".

Se consigna en los actuados que "...La Profesional antes mencionada actúa como técnica Particular en Permisos Forestales presentados ante la Dirección de Bosque dependiente de la Subsecretaría de Desarrollo Forestal del Ministerio de Producción, Industria y Empleos del Gobierno del Chaco, como así también efectúa dictámenes técnicos oficiales en los permisos Forestales, como técnica bajo la modalidad de CONTRATACION DIRECTA" encuadrando la relación laboral en la excepción prevista en la Ley 1092 A de Administración Financiera de la Provincia del Chaco."

A fs. 15/16 se resuelve formar Expte y dar intervención a la Contaduría General de la Provincia, quien informó que consultada la base de datos del Sistema PON, no existen registros de liquidaciones de haberes a favor de la misma.

Que la contratación de un servicio profesional implica la prestación de una función determinada y como tal debe estar inscripto en Regimen de Proveedores del Estado ya que la relación entre el Estado provincial y sus proveedores, formando parte del ámbito de aplicación del regimen de contrataciones vigentes - decreto 3566/77, en vigencia por Decreto 692/01.

Que esta FIA asume intervención a los fines de analizar el caso planteado, en razón de la competencia otorgada por el Art. 14 de la Ley N° 1128-A " La Fiscalía de Investigaciones Administrativas deberá



iniciar las investigaciones correspondientes a fin de determinar si existe o no incompatibilidad en los casos detectados por el Registro .."y Ley de Etica y Transparencia de la Función Pública - Ley N° 1341-A que en su ARTICULO 18° 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 ARTICULO 2°: Las incompatibilidades de los mandatarios, magistrados, funcionarios y empleados del Estado se regirán por las disposiciones constitucionales y legales vigentes. ARTÍCULO 19: Establécese que la Fiscalía de Investigaciones Administrativas, será la autoridad de aplicación de la presente.

Que de la actuación remitida, se advierte dos situaciones distintas, las cuales merecen tratamientos diferentes conforme la normativa legal que las comprende.

La primera referida a los servicios prestados por la Ingeniera Gladis Fernandez en el ámbito privado, en concurrencia con sus funciones en la entidad estatal, bajo la modalidad de Contrato Directo

En relación a ello, el Régimen de Incompatibilidad Provincial - Ley N° 1128 prescribe en el Artículo 6°: *El ejercicio de las profesiones liberales será compatible con el empleo o función a sueldo de la Provincia, las municipalidades y las empresas del Estado o en las que este sea parte, cuando no exista dedicación exclusiva o inhabilidades legales y establece en su Artículo 4° : " 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 " .*

Que si bien la norma señalada incluye a los cargos temporarios dentro de dicho régimen, este refiere a las contrataciones categorizadas en el Art. 4° Inc. 2° de la Ley N° 292-A Estatuto para el Personal de la Administración Pública, dentro de la cual no se encuentra la modalidad contractual que reviste la citada profesional, circunstancia que al no ser considerada como un empleo o función a sueldo del Estado provincial, la

excluye de las previsiones del Art. 6º de la ley Nº1128-A.

A mayor abundamiento, el Contrato de Servicio Profesional, al igual que el Contrato de Obra o Contrato Directo es utilizada en algunos casos por la Administración para no crear relación de dependencia con ciertas personas, por lo que recurre a figuras contractuales, haciéndoles facturar como proveedores, de un servicios cuya retribución no se enmarca dentro de lo que es un sueldo, sino que son honorarios objeto de facturación por parte del prestador, previa certificación de servicios aprobada por la Jurisdicción empleadora.

En consecuencia el personal contratado bajo esta modalidad, reviste la calidad de Proveedor, no forma parte del escalafón público, no posee estabilidad laboral, ni tampoco recibe sueldo, no tiene relación de dependencia, motivo por el cual se halla exento del Régimen General de Incompatibilidad Provincial.

La segunda situación merece ser analizada en el marco de la ley Nº 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- (Art. 3º).

Dicha norma tiene por objeto establecer las normas y pautas que rijan el desempeño de la función pública y 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 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.

En estos casos debe abstenerse 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 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, y a fin de determinar si la situación bajo análisis se encuentra alcanzada por éstas, es menester señalar previamente el marco normativo de los permisos forestales que la actuación describe:

- Para la intervención del bosque nativo, previamente debe existir un plan o permiso presentado por el particular interesado, que debe ser evaluado y autorizado por la autoridad provincial.

- La autoridad de aplicación en la recepción, evaluación y autorización de permisos es la Dirección de Bosques dependiente de la Subsecretaría de Desarrollo Forestal del Ministerio de Producción, Industria y Empleo.

- Una de las exigencias comunes a todos los permisos forestales en la reglamentación vigente es la formulación del plan o permiso por un Ingeniero Agrónomo o forestal privado, debidamente matriculado.

- La Resolución N°556/20 del Ministerio de Producción, Industria y Empleo, establece que en los casos que la legislación prevé una instancia de evaluación de impacto ambiental sobre las actividades del bosque nativo, deben ser analizados en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Territorial y Ambiente.

- La mencionada Resolución en el Anexo I - Art. 5° establece que "...se remitirán los expedientes con toda la documentación obrante en los actuados a la Secretaría de Desarrollo Territorial y Ambiente de la provincia, para análisis del Estudio de Impacto Ambiental y si correspondiere, de la evaluación y otorgamiento de la "Factibilidad Ambiental", que será la instancia que acredite el cumplimiento de esta etapa del proceso, necesaria para la prosecución del procedimiento técnico - administrativo.

En razón de lo normado corresponde examinar si el desempeño de las funciones en el Ministerio de Desarrollo Territorial y Ambiente del Gobierno Provincial y la prestación profesional realizada a favor de particulares en el trámite de permisos forestales resultan conciliables, en el marco de las prescripciones éticas que prevé el apartado normativo citado

El ejercicio de la profesión liberal como Ingeniera en forma privada formulando y suscribiendo planes o permisos forestales para particulares y el desempeño funcional como técnica profesional en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Territorial y Ambiente, se encuentra estrechamente ligados, desde el momento que corresponde a esta jurisdicción estatal expedirse acerca del impacto ambiental en los expedientes vinculados a los permisos o planes forestales, lo que deja ver intereses en pugna, dado que es en este tipo de situaciones donde los intereses concurrentes quedan en conflicto, y se configura cuando el interés público que desde su función Estatal debe tutelar, confronta con el interés personal que desde su gestión privada y particular debe defender, poniendo en juego la imparcialidad que debe primar



en el cumplimiento de sus deberes y responsabilidades, en la función estatal.

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

Nuestra Constitución Provincial prescribe en el Art 11° 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 N° 1341-A preceptúa en su Art. 5° Los principios, deberes, prohibiciones e incompatibilidades, establecidos en los artículos 1° y 2° 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 será la propia jurisdicción quien deberá arbitrar las medidas administrativas necesarias a fin de regularizar la situación analizada y deslindar las responsabilidades que correspondan, en cumplimiento de lo preceptuado por la Constitución Provincial en su art. 5 " : Los poderes públicos no 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."

Que, 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).

Por todo ello, normas legales citadas y facultades conferidas al suscripto por la Ley N°1128-A y 1341-A

EL FISCAL GENERAL

DE

INVESTIGACIONES ADMINISTRATIVAS

RESUELVE:

I) CONCLUIR que el ejercicio de la profesión y el desempeño profesional como Proveedor bajo la modalidad de Contratación Directa no se enmarca en las previsiones de la ley 1128 A en el Ministerio de Desarrollo Territorial y Ambiente del Gobierno Provincial.

II) HACER SABER sin perjuicio del punto I) es un conflicto de interes configurado en la Ley 1341 Ae (Art. 1 inc 6) que la prestación profesional para particulares en la formulación de plan o permiso forestal presentados en la Dirección de Bosques dependiente de la Subsecretaría de Desarrollo Forestal del Ministerio de Producción, Industria y Empleo del Gobierno del Chaco conjuntamente con el desempeño de funciones oficiales vinculadas a la evaluación de impacto ambiental para el otorgamiento de los mismo, como técnica dependiente del Ministerio de Desarrollo Territorial y Ambiente bajo la modalidad de Contratación Directa, configura una situación de Conflicto de Intereses, por los fundamentos de hecho y de derecho vertidos.

Por lo que la administración deberá analizar las actuaciones y medidas administrativas pertinentes

III) COMUNICAR con copia de la presente al Ministerio de Producción y el Desarrollo Económico Sustentable - y Contaduría General de la Provincia, a los efectos que estime corresponder.

VI) LIBRAR los recaudos legales pertinentes.

V) **DISPONER** el archivo de la causa,
tomando debida razón en los registros de Mesa de Entradas y Salidas.

RESOLUCION N° 2895/24



[Handwritten signature]
Dr. GUSTAVO SANTIAGO LEGUIZAMO
Fiscal General
Fiscalía de Investigaciones Administrativas