



*Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina*

FISCALÍA DE ESTADO

Tramita por ante esta Fiscalía de Estado el expediente de nuestro registro N° 49/2018, caratulado: "S/PRESENTACIÓN CON RELACIÓN A LA OBRA 'CORREDOR DEL BEAGLE'", en el que constan diversas presentaciones efectuadas por parte de la Asociación de Profesionales en Turismo relacionadas con la ejecución de la obra de referencia.

Al respecto, cabe recordar que en autos el suscripto ya ha tenido ocasión de expedirse en el marco de esta investigación mediante el Dictamen FE N° 13/18 y la Resolución FE N° 62/18, obrantes a fs. 181/195, oportunidad en la cual se exhortó a diversos funcionarios a que cumplieran con lo dispuesto en la Ley Nacional N° 13.064 y en la Ley Provincial N° 65 y, en particular, a que adoptaran determinados recaudos tendientes a evitar la frustración del interés público comprometido en la obra.

A pesar de ello, con posterioridad a lo actuado se han ido agregando a estas actuaciones nuevas denuncias relacionadas a la ejecución del contrato, encontrándose en curso la investigación de las mismas. Producto de dichas pesquisas, me hallo ahora en condiciones de pronunciarme respecto de una de las situaciones planteadas, vinculada a la supuesta designación de un funcionario provincial como Responsable Ambiental de la contratista. Ello, sin perjuicio de lo que oportunamente se resuelva respecto del resto de los demás cuestionamientos efectuados por la denunciante.

En este sentido, tenemos que a ref. 450/456 obra una misiva de la Asociación de Profesionales en Turismo en la que, entre otras cuestiones, en su punto 16 resalta que a fs. 409 la firma FELIPE GANCEDO S.A. afirmó, en fecha 11/03/2019, que el Ingeniero Ricardo VUKASOVIC, matrícula N° 315 (Colegio Ingenieros TDF), inscripto en el

Registro Provincial de Consultores Ambientales N° 001, se desempeñaría como Responsable Ambiental en la Obra "MEJORAMIENTO DE TRAZA, CONSTRUCCIÓN DE OBRAS BÁSICAS, CALZADA ENRIPIADA Y OBRAS DE ARTE" del CORREDOR COSTERO CANAL BEAGLE, desde el mes de enero del presente año.

En la referida presentación, se expresa que: *"...Al tomar conocimiento de los datos del Responsable Ambiental reconocimos en ellos al funcionario a cargo de la Secretaría de Hidrocarburos como Subsecretario de Producción y Desarrollo Energético (...) Y nuestra duda surge al comparar las funciones y cuestionamos la compatibilidad entre ellas y su ética profesional, la cual estaría revelando una conducta poco seria y en especial, a tener en cuenta a la hora de definir valores ambientales..."*.

De la compulsa de la documental remitida desde la Secretaría de Ambiente, Desarrollo Sostenible y Cambio Climático ante requerimientos efectuados por esta Fiscalía de Estado surge diversa información referente al Ing. VUKASOVIC.

Así, a fs. 558/566 se aprecia un informe elaborado por la Sra. Directora General de Gestión Ambiental -solicitado a consecuencia de una consulta aparentemente efectuada por el Colegio de Ingenieros de la Provincia- a la que se agregan una serie de documentos, de los cuales se infiere que el profesional habría solicitado la inscripción en el Registro Provincial de Consultores Ambientales en febrero del 2018 pasado, habiéndose extendido constancia de la misma por parte de la mentada funcionaria en marzo del mismo año, con validez hasta el 06 de marzo de 2020.



*Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina*

FISCALÍA DE ESTADO

Previo a ello, obra un pedido de intervención de la Sra. Directora General de Gestión Ambiental a la Sra. Directora Técnica y Dictámenes Legales de la Secretaría, en la que ya se advertía una potencial situación de incompatibilidad del solicitante, indicando que se encontraba desempeñando el cargo de Subsecretario de Producción y Desarrollo Energético de la Provincia (fs. 562), pese a lo cual la Asesora Letrada de la cartera ambiental se habría limitado a expresar que el mentado funcionario se encontraba exceptuado de lo establecido en la Ley Nacional N° 22.140 (según transcripción efectuada a fs. 559, pues las copias del dictamen agregadas a fs. 560/1 se hallan incompletas, y no consigue advertirse en su totalidad la conclusión señalada).

A la vista de estos antecedentes, a través de Nota FE N° 186/19 -fs. 459-, cuyo tenor se reiteró mediante nota FE N° 217/19 -fs. 463- se solicitó al Sr. Secretario de Energía e Hidrocarburos que informe situación de revista y/o cargo que ostenta el experto.

Como respuesta a dicho requerimiento, mediante Nota N° 10/2019 Letra: S.E.H. el funcionario informó que el susodicho se desempeña en la Secretaría de Energía e Hidrocarburos de la Provincia, como Subsecretario de Producción y Desarrollo Energético desde su designación mediante Decreto Provincial N° 3066/15. Adjuntó también copia del referido acto -fs. 580/589-, en cuyo anexo II se describen las misiones y funciones del cargo que ostenta el mismo.

A partir de los elementos arrojados a este expediente se confirma entonces que, en el período comprendido por la denuncia, el Ingeniero Forestal Ricardo VUKASOVIC, se desempeñó, en efecto, como funcionario provincial, con rango de Subsecretario, y al mismo tiempo fue designado por una empresa contratista del estado como

Responsable Ambiental de una obra pública de gran envergadura, circunstancia susceptible de ser encuadrada dentro de lo que se conoce como conflicto de intereses.

Sobre esta temática cabe decir, de forma preliminar y como señala la denunciante, que la misma se encuentra inserta en una materia mucho más vasta y profunda como es la ética aplicable a las conductas de aquellos que desempeñan una función pública, o que, de algún modo, se vinculan con ella.

Sin embargo, no se queda allí ni se reduce a la dimensión moral o valorativa; por el contrario, está alcanzada por el orden jurídico a través de principios como el de rectitud, justicia y equidad, y habitualmente contemplada en los regímenes de derecho público referidos a incompatibilidades y conflictos de intereses (NIELSEN, Federico *"Incompatibilidades de los funcionarios públicos"*. Suplemento RAP sobre Organización Administrativa, Función Pública y Dominio Público, págs. 786/822).

Por su parte, en la doctrina se explica que incompatibilidad y conflicto de interés se refieren a situaciones distintas en la medida que tienden a evitar diferentes tipos de perjuicios o riesgos.

Así, la función de un régimen de incompatibilidades es proteger el erario público frente al riesgo de que, al ser materialmente imposible que un agente cumpla con varias funciones al mismo tiempo, se produzca un perjuicio a su financiamiento o funcionamiento; las normas sobre conflictos de intereses, en cambio, se orientan a proteger la imparcialidad en el ejercicio de la función, la igualdad de trato y la independencia de criterio (IVANEGA, Miriam M. *"Los conflictos de*



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina

FISCALÍA DE ESTADO

intereses en las contrataciones administrativas". En: Cuestiones estructurales de Derecho Administrativo, pág. 445; ver también: NIELSEN, cit., pág. 790).

En este sentido, se ha definido al conflicto de intereses como una contraposición jurídicamente relevante entre el deber público y los intereses privados de un funcionario, en el que éste tiene intereses personales que podrían influir indebidamente sobre el desempeño de sus deberes y responsabilidades (*Guía sobre el Manejo de Conflictos de Intereses en el Sector Público y Experiencias Internacionales*, OCDE, 2003, citada por IVANEGA, *cit.*), agregándose que *"...quien incurre en una situación de conflicto de intereses pierde, por un lado, la objetividad requerida para decidir, administrar, disponer conforme a su competencia y, por el otro, la independencia necesaria para que su actuación se ajuste a derecho"* (*ibíd.*, pág. 446).

Sentado ello, corresponde recordar que la República Argentina ha suscripto compromisos internacionales en materia de transparencia y anticorrupción que obligan a los estados provinciales a exigir a sus funcionarios -de cualquier rango, régimen, categoría o escalafón- el debido respeto a los mismos, apartándose de situaciones susceptibles de configurar conflictos de intereses.

En primer lugar tenemos que la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC), aprobada por la Ley Nacional N° 24759 (1997), en su art. 1° entiende como "funcionario público", "oficial gubernamental" o "servidor público" a cualquier funcionario o empleado del Estado o de sus entidades, *"incluidos los que han sido seleccionados, designados o electos para desempeñar actividades o*

funciones en nombre del Estado o al servicio del Estado, en todos sus niveles jerárquicos".

Asimismo, en el art. 2º se describen los propósitos de la Convención, y en su artículo 3º se desarrollan una serie de medidas preventivas para el cumplimiento de éstos, entre las cuales se destacan: *"1. Normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas. Estas normas deberán estar orientadas a prevenir conflictos de intereses y asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones ... Tales medidas ayudarán a preservar la confianza en la integridad de los funcionarios públicos y en la gestión pública. 2. Mecanismos para hacer efectivo el cumplimiento de dichas normas de conducta. 3. Instrucciones al personal de las entidades públicas, que aseguren la adecuada comprensión de sus responsabilidades y las normas éticas que rigen sus actividades..."*.

En otro orden, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, aprobada por la Ley Nacional N° 26097 (2006) en su art. 2º inciso a), determina que se entiende por "funcionario público" a: *"ii) toda otra persona que desempeñe una función pública, incluso para un organismo público o una empresa pública, o que preste un servicio público..."*.

Más adelante, en su art. 7º regula sobre el Sector Público especificando en su inciso 4º sobre la prevención de conflictos de intereses: *"(...) 4. Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, procurará adoptar sistemas destinados a promover la transparencia y a prevenir conflictos de intereses, o a mantener y fortalecer dichos sistemas"*.



*Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina*

FISCALÍA DE ESTADO

Seguidamente, en su art. 8º la Convención regula sobre los Códigos de Conducta para los funcionarios públicos, precisando entre otros aspectos en su inciso 5º que: *"Cada Estado Parte procurará, cuando proceda y de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, establecer medidas y sistemas para exigir a los funcionarios públicos que hagan declaraciones a las autoridades competentes en relación, entre otras cosas, con sus actividades externas y con empleos, inversiones, activos y regalos o beneficios importantes que puedan dar lugar a un conflicto de intereses respecto de sus atribuciones como funcionarios públicos"*.

Por su parte, aún cuando a nivel provincial no se cuenta con disposiciones tan actualizadas como las contenidas en la Ley Nacional de Ética Pública, sí existen otras no menos concretas.

La primera de ellas, y que sienta el principio rector en la materia, es el Decreto Nacional N° 8566/61, denominado *"Régimen sobre Acumulación de Cargos, Funciones y/o Pasividades para la Administración Pública Nacional"*, aplicable *"a la totalidad del personal, sin distinción de actividades"* (art. 1º), y que en su art. 7º prescribe: *"El personal comprendido en el presente no podrá representar o patrocinar a litigantes contra la Nación, o intervenir en gestiones judiciales o extrajudiciales en asuntos en que la Nación sea parte; tampoco podrán actuar como peritos ya sea por nombramiento de oficio o a propuesta de parte en iguales circunstancias. Se exceptúan de estas disposiciones cuando se trate de la defensa de intereses personales del agente, de su cónyuge o de sus parientes consanguíneos o por afinidad en primer grado"*.

La segunda, emanada del Régimen Jurídico Básico de la Función Pública, Ley Nacional N° 22.140, establece en su art. 27 que entre los deberes de los agentes y funcionarios se impone el de "*...excusarse de intervenir en todo aquello en que su actuación pueda originar interpretaciones de parcialidad o concurra violencia moral*" (inc. k) y el art. 28, les prohíbe "*...efectuar o patrocinar para terceros, trámites o gestiones administrativas, se encuentren o no directamente a su cargo, hasta un (1) año después de su egreso* (inc. a); "*...dirigir, administrar, asesorar, patrocinar, representar o prestar servicios remunerados o no, a personas de existencia visible o jurídica, que gestionen o exploten concesiones o privilegios de la Administración en el orden nacional, provincial o municipal, o que fueran proveedores o contratistas de las mismas*" (inc. b); "*...recibir directa o indirectamente beneficios originados en contratos, concesiones o franquicias que celebre u otorgue la Administración en el orden nacional, provincial o municipal*" (inc. c).

Descriptos los preceptos aplicables al caso, y cotejando las funciones que el profesional denunciado brindaría a la empresa contratista FELIPE GANCEDO SA en su carácter de "Responsable Ambiental" según las propias declaraciones de aquélla, surge que, de acuerdo a lo previsto en el Anexo I del Pliego -Especificaciones técnicas particulares- que rige para la contratación, artículo 21 -Plan de Gestión Ambiental-, punto II: "*El Contratista deberá designar una persona física como Responsable Ambiental de Obras Viales, cuyos antecedentes deberán ser comunicados a La Inspección al inicio de la ejecución del contrato...actuará como interlocutor en todos los aspectos ambientales entre la Empresa, Autoridad Competente y Comunidades locales*".



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina

FISCALÍA DE ESTADO

Asimismo, en el Manual de Evaluación y Gestión Ambiental de Obras Viables (MEGA), aplicable al caso también según lo acordado en el pliego del contrato en cuestión, se elabora un diagrama que describe el Plan de Manejo para la Construcción. Del mismo se desprende el rol central del Responsable Ambiental designado por la contratista quien gestiona ante las autoridades el otorgamiento de permisos ambientales y de uso de recursos, a la par que elabora el Plan de Manejo Ambiental, cuya ejecución corresponde a la constructora, pero cuyo destinatario es la Dirección de Vialidad (*Manual de Evaluación y Gestión Ambiental de Obras Viales*, MEGA II, Dirección Nacional de Vialidad: 2007, ap. 3.5, pág. 147).

De estas directivas se perfila que, en su carácter de Responsable Ambiental de FELIPE CANCEDO SA, el profesional denunciado está llamado a tener un papel fundamental en el asesoramiento y representación de la firma ante las autoridades provinciales, a lo largo de numerosos procedimientos administrativos de naturaleza extrajudicial, vinculados a la obra pública de referencia.

Frente a estas circunstancias, considero que el Sr. Subsecretario de Producción y Desarrollo Energético debió abstenerse de aceptar el nombramiento efectuado por la empresa, dado que las tareas a su cargo indefectiblemente lo colocarían en una situación que debería haber anticipado y que conlleva el riesgo de que se viera afectada la imparcialidad en el ejercicio de su función, en la igualdad de trato y en la independencia de criterio o, eventualmente, presentar su renuncia en el cargo público.

El hecho de que el funcionario provincial ejerza a su vez la tarea de interlocutor para una empresa contratista del Estado

adjudicataria en este caso de una de las obras de mayor magnitud en la Provincia, siendo la Administración quien ejerce el control respecto del desarrollo y ejecución de la misma, lo colocan en directa colisión con las directrices constitucionales y legales en materia de prevención de conflicto de intereses a las que me he referido con anterioridad.

Con lo dicho no pretendo desconocer que el nombrado no se encuentra alcanzado, en principio, ni por las disposiciones de los arts. 92, 133 y 137 de la Constitución Provincial -que declaran incompatible con el cargo de legislador, gobernador o ministro al ejercicio de cualquier profesión o empleo-, ni que se encontraría también excluido, prima facie, de las normas contenidas en la Ley Nacional N° 22.140 por imperio de su art. 2° -conforme el cual no están alcanzados por la norma ni los Ministros y Secretarios de Estado, Subsecretarios y las personas que por disposición legal o reglamentaria, ejerzan funciones de jerarquía equivalente a la de los cargos mencionados-.

Sin embargo, el Decreto Nacional N° 8566/61 -cuya vetustez no enerva su vigencia- es claro al proscribir la conducta enrostrada "a la totalidad del personal, sin distinción de actividades", es decir, a todos los sujetos que integran la Administración Pública que desempeñen cualquier cargo o empleo público remunerado en la jurisdicción y competencia del Poder Ejecutivo, lo cual incluye a todos los funcionarios con nivel inferior a Subsecretario pero también a los de nivel superior o equivalente (NIELSEN, Federico, *cit.*, pág. 814).

Por consiguiente, y sin perjuicio de que en la Provincia aún no ha sido dictada una norma propia que trate sobre incompatibilidades y conflictos de intereses, sí existen disposiciones



*Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina*

FISCALÍA DE ESTADO

nacionales que perviven, tras la provincialización, en nuestro ordenamiento, y que impiden concebir la existencia de una categoría de funcionarios exenta de reproche ante un conflicto de interés pues, como hemos analizado, su prevención y represión ha sido elevada a la categoría de bien jurídico protegido por las normas del Derecho Público.

Cabe agregar que, aún si se diera el caso de que el decreto nacional de incompatibilidades no resultara de aplicación por la mentada cristalización provincial, una interpretación armónica de la normativa descripta nos permite contar con herramientas subsumibles a situaciones como las aquí denunciadas, pues no resulta coherente que a través de normas se impida categóricamente a funcionarios de mayor jerarquía y a agentes públicos brindar asesoramiento a empresas que contraten con el Estado y sí se permita a ciertos funcionarios de nivel intermedio ejercer tal asesoramiento sin limitación alguna.

En este punto no puedo evitar recordar lo expresado por el suscripto en el Dictamen N° 15/08, dictado en el marco del expediente N° 12/08 del Registro de este organismo, en el cual - remitiéndome a la opinión de eminentes tratadistas del Derecho Administrativo- expuse que determinadas actividades u ocupaciones pueden no resultar conciliables con el ejercicio de la función o empleo público, siendo una de ellas la que aquí se discute, habida cuenta de la gestión de intereses a favor de un tercero que, frente a la Administración, ejerce la figura del Responsable Ambiental prevista en materia de obra pública.

En virtud de todo lo expuesto, sobre la base de la documental acompañada corresponde concluir que existiría incompatibilidad en los términos del art. 7° del Decreto Nacional N°

8566/61 dado que, mientras el Sr. VUKASOVIC revistaba en el cargo de Subsecretario de Producción y Desarrollo Energético de la Provincia habría ejercido simultáneamente como Responsable Ambiental para la firma FELIPE GANCEDO SA, en el marco de un contrato con la Administración Pública.

En función de lo anterior he de poner en conocimiento a la Sra. Gobernadora de la situación descripta para que, a través de las áreas que corresponda adopten de forma inmediata las medidas necesarias a fin de evitar que se mantenga la situación de conflicto de intereses indicada.

A efectos de materializar las conclusiones a las que se ha arribado, deberá dictarse el pertinente acto administrativo, el que, con copia certificada del presente, deberá ser notificado a la Sra. Gobernadora; al Sr. Secretario de Energía e Hidrocarburos, al Sr. Ministro de Obras y Servicios Públicos; al Sr. Secretario de Ambiente, Desarrollo Sostenible y Cambio Climático, al Sr. Ricardo VUKASOVIC, a FELIPE GANCEDO SA, al Colegio de Ingenieros de la Provincia y a la denunciante.

DICTAMEN FISCALIA DE ESTADO N° 04 /19

Ushuaia, 22 AGO 2019



VIRGILIO J. MARTINEZ DE SUCRE
FISCAL DE ESTADO
Provincia de Tierra del Fuego,
Antártida e Islas del Atlántico Sur



*Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina*

FISCALÍA DE ESTADO

VISTO el Expediente F.E. N° 49/2018, caratulado "S/PRESENTACIÓN CON RELACIÓN A LA OBRA "CORREDOR DEL BEAGLE"; y

CONSIDERANDO

Que el mismo se ha iniciado por una presentación efectuada por la Asociación de Profesionales en Turismo, mediante la que solicitó la intervención de este organismo, entre otros puntos, el relativo al supuesto conflicto de intereses respecto de la designación del Responsable Ambiental para la ejecución de la obra conocida como "Corredor Costero del Beagle".

Que en relación al asunto, y contando ya con los elementos necesarios para expedirme al respecto, se ha emitido el Dictamen F.E. N° 04 /19 cuyos términos, en mérito a la brevedad, deben considerarse íntegramente reproducidos.

Que, conforme a los términos vertidos en dicha pieza, deviene procedente la emisión de la presente a los fines de materializar la conclusión a la que se ha arribado.

Que el suscripto se encuentra facultado para el dictado de este acto de acuerdo a las atribuciones que le confieren la Ley provincial N° 3 y su Decreto reglamentario N° 444/92.

Por ello

**EL FISCAL DE ESTADO
DE LA PROVINCIA DE TIERRA DEL FUEGO,
ANTÁRTIDA E ISLAS DEL ATLÁNTICO SUR**

RESUELVE:

ARTÍCULO 1º.- Dar por concluida la intervención del organismo en lo relativo al conflicto de intereses denunciado, conforme a las consideraciones, análisis y conclusiones vertidos en el Dictamen F.E. N° 04 /19 cuyos términos, en mérito a la brevedad, deben considerarse íntegramente reproducidos en el presente.

ARTÍCULO 2º.- Mediante entrega de copia certificada de este acto y del Dictamen F.E. N° 04 /19, notifíquese a la Sra. Gobernadora de la Provincia de Tierra del Fuego, al Sr. Secretario de Energía e Hidrocarburos, al Sr. Ministro de Obras y Servicios Públicos, al Sr. Secretario de Ambiente, Desarrollo Sostenible y Cambio Climático, al Sr. Ricardo VUKASOVIC, a FELIPE GANCEDO SA, al Colegio de Ingenieros de la Provincia; así como a los presentantes, y al Boletín Oficial de la Provincia para su conocimiento y publicación.

RESOLUCIÓN FISCALÍA DE ESTADO N° 30/19
Ushuaia, 22 AGO 2019


VIRGILIO J. MARTINEZ DE SUCHE
FISCAL DE ESTADO
Provincia de Tierra del Fuego,
Antártida e Islas del Atlántico Sur