



**Ministerio de Justicia, Seguridad  
y Derechos Humanos**

**Resolución OA/DPPT N° 88/02**

**BUENOS AIRES,** 16 de Octubre de 2002

**Y VISTOS:**

Las actuaciones del registro de este Ministerio 135.880, y

**CONSIDERANDO:**

1. Que en las presentes actuaciones se analiza la situación del señor Carlos Alberto Bercún (DNI 10.201.986), frente a la normativa sobre conflictos de intereses, como Subsecretario de la ex Subsecretaría de Relaciones Institucionales del entonces Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, cargo que ocupara entre el 1-8-1996 y el 9-12-1999 (conf. informe del Ministerio de Economía a fs. 29/30).

2. Que de acuerdo a las constancias recibidas, se desprende que el Ministerio de Economía, contrató por el plazo de seis meses con la sociedad **C.B. y Asociados S.A.** a partir del día 1° de abril de 2000, la provisión de los siguientes servicios “análisis de la totalidad de las iniciativas parlamentarias, atención de consultas sobre el estado parlamentarios de proyectos, información anticipada sobre la actividad y desarrollo parlamentarios, información inmediata sobre el desarrollo de las reuniones en ambas Cámaras Legislativas, información actual y retrospectiva sobre el comportamiento del voto de los principales bloques políticos, información actual y retrospectiva sobre la composición de ambas Cámaras Legislativas e información sobre las leyes sancionadas por el Congreso de la Nación desde 1991 a la fecha” (conf. informe a fs. 29/30).

Que este contrato se prorrogó sucesivamente cada seis meses, hasta el pasado 4 de octubre de 2002, fecha en la que el Ministro de Economía por Resolución 460/02 decidiera su rescisión (conf. copia de la Resolución a fs. 43/45).



## **Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos**

Que dicha sociedad se constituyó el 24 de enero de 2000 por los señores Carlos Alberto Bercún –DNI 10.201.986- y Matías Bercún –DNI 26.257.773-, y tiene entre su objeto social, el de “desarrollar, confeccionar, instrumentar: informes, estudios, dictámenes, publicaciones, análisis, tanto de tipo económico, legal, político y/o estudios en general, se trate de la actividad privada o pública. En especial todo lo atinente al desarrollo, seguimiento, evolución de la labor legislativa; del Congreso Nacional y o Provinciales en cuanto a proyectos y/o legislación de ambas Cámaras y sus distintas comisiones parlamentarias” (conf estatuto social acompañado por la Inspección General de Justicia a fs. 68 a 95).

3. Que esta Oficina Anticorrupción, en virtud del artículo 1º de la Resolución M.J. y D.H. Nº 17/00, ejerce las facultades conferidas al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos por el artículo 1º del Decreto Nº 164 del 28 de Diciembre de 1999, como autoridad de aplicación de la ley 25.188 a cuyo fin el Fiscal de Control Administrativo podrá dictar las resoluciones e instrucciones y emitir los dictámenes necesarios para el ejercicio de tales facultades.

Que, ante tal circunstancia, se debe señalar que entre los fines del régimen de conflictos de intereses previsto se encuentra el de evitar que el interés particular afecte la realización del fin público al que debe estar destinada la actividad del Estado (conf., en este sentido, Máximo Zin, Incompatibilidades de Funcionarios y Empleados Públicos, Ed. Depalma, 1986, pág. 8).

Otra definición en esta línea puede ser la brindada por el autor español Pablo García Mexía: Conflicto de intereses es *“aquella situación en que, por acción u omisión, incurre un cargo o funcionario público que, estando en cuanto tal vinculado por un deber de servicio al interés general, asume el riesgo de abusar de su poder, subordinando dicho interés general a su interés particular en forma de ánimo de lucro pecuniario o en especie”* (en *“Los Conflictos de Intereses y la Corrupción Contemporánea”*, Colección Divulgación Jurídica, pág. 97, Ed. Aranzadi, Elcano – Navarra-, 2001).



## **Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos**

Asimismo, la doctrina norteamericana maneja este mismo concepto de conflictos de intereses: “existe una situación de conflicto de intereses allí cuando el interés personal del funcionario público colisiona con los deberes y obligaciones del cargo que desempeña” (Terry L. Cooper, The Responsible Administrator, Kennicat Press Corporation, 1982, pag. 86). ‘Los conflictos de intereses se producen cuando los funcionarios públicos tienen oportunidad de utilizar su poder para obtener una ganancia personal, independientemente de las demandas que pudiesen efectuar los actores privados. En ese sentido, estas situaciones constituyen un conflicto en la medida en que el interés particular se antepone al rol público’ (Cooper, *op. cit.*, pag. 86).

4. Que en lo que respecta a la normativa a tener en cuenta para resolver la presente cuestión, debe recordarse que el artículo 13 de la Ley 25.188 (B.O. 1-11-1999) establece una serie de actividades consideradas incompatibles con el ejercicio de la función pública, entre las que se encuentra, en su inciso b) la de **“ser proveedor por sí o a través de terceros de todo organismo del Estado en donde desempeñe sus funciones”**.

Que los hechos resumidos en las presentes actuaciones tuvieron lugar mientras se encontraba vigente el anterior artículo 15 de la Ley 25.188, previo a su reforma por el Decreto 862/01 (B.O. 2-7-01), el que extendía las incompatibilidades del artículo 13 hasta el año posterior al egreso del funcionario.

Que por la reforma mencionada, dicho plazo de carencia ex post quedó derogado, existiendo en la actualidad ciertas obligaciones que los funcionarios deben cumplir con anterioridad a asumir el cargo. Si bien esta Oficina recomendó informalmente realizar la reforma en otro sentido, en especial con lo que respecta al año posterior al ejercicio del cargo, como autoridad de aplicación debe aplicar e interpretar la nueva normativa sin ser éste el ámbito para cuestionarla.



## **Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos**

5. Que así las cosas, la cuestión radica en determinar si al señor Carlos Bercún, a través de la sociedad **C.B. y Asociados S.A.** le es aplicable el artículo 15 de la Ley 25.188 vigente al momento en que se suscribió el contrato con el Ministerio de Economía, previo a que sea reformado por el Decreto 862/01. De ser así, corresponderá analizar si se constituyó en proveedor a través de terceros del organismo donde desempeñó sus funciones como Subsecretario de Relaciones Institucionales del Ministerio de Economía, con el sólo límite de que se trate de una interpretación razonable (conf. Resolución OA/DPPT N° 30, de fecha 1-8-00, publicado en [www.anticorrupcion.jus.gov.ar](http://www.anticorrupcion.jus.gov.ar)).

Que al respecto, se debe señalar que el Decreto 862/01 es un reglamento de carácter general que el Poder Ejecutivo dictó en uso de sus facultades que le fueron delegadas por la Ley N° 25.414, por lo que estamos frente a una norma que tiene un status normativo similar a la Ley misma. En consecuencia, es aplicable el principio general del artículo 3° del Código Civil que establece la irretroactividad de las leyes, salvo disposición en contrario –que no se da en este caso–, en tanto no afecten derechos amparados por garantías constitucionales (conf. asimismo, al Resolución OA/DPPT N° 74, de fecha 3-5-02, publicada en el sitio web de la OA [www.anticorrupcion.jus.gov.ar](http://www.anticorrupcion.jus.gov.ar)).

Que este mismo principio rige en el derecho administrativo. En efecto, la Corte Suprema de Justicia de la Nación sostuvo que la retroactividad en el derecho administrativo no se presume, sino que rige el principio opuesto (conf CSJN, in re Alberto Roberto Domínguez c/ UNR s/ acción de amparo, del 15-10-1985).

Que calificada doctrina en derecho administrativo coincide en afirmar la vigencia del principio general de irretroactividad de la norma administrativa, basándose en la necesidad de garantizar los derechos adquiridos o en la denominada seguridad jurídica (conf., Marienhoff, Miguel S., Tratado de Derecho Administrativo, Tomo II, Tercera Edición Actualizada, página 387/388, Ed. Abeledo Perrot, Bs. As., 1988; Cassagne, Juan Carlos, El Acto Administrativo, Segunda Edición Actualizada, pág. 363, Ed. Abeledo Perrot, Bs.As., 1978; Hutchinson, Tomás, Ley Nacional de Procedimientos



## **Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos**

Administrativos, Tomo 1, 3ª reimpresión, comentario al artículo 13 de la Ley 19.549, pág. 277, Ed. Astrea, Bs. As., 1997).

Que el principio esbozado admite ciertas excepciones, que no se dan en este caso, pues no están dados los supuestos del artículo 13 de la Ley 19.549, que dispone la posibilidad de que el acto administrativo tenga efectos retroactivos cuando se dictare en sustitución de otro revocado, o cuando favoreciere al administrado. En relación a este último supuesto, la norma alude a actos administrativos de carácter particular, y no de carácter general, como es el caso del Decreto 862/01 (conf. Marienhoff, ob. cit., pág. 393; Hutchinson, ob. cit., pág. 283/284).

6. Que, así las cosas, el contrato entre el Ministerio de Economía y la sociedad **C.B. y Asociados S.A** se suscribió menos de un año después de que el señor Carlos Bercún abandonara la función pública el 9 de diciembre de 1999, cuando ya regía la ley de ética pública N° 25.188. Tal vínculo contractual se formó el 9 de mayo de 2000, exactamente 5 meses después.

Que a fin de determinar si los servicios que el señor Carlos Bercún brindó a través de la sociedad mencionada tienen relación con el organismo donde cumplió funciones, basta con cotejar la similitud del objeto contractual del vínculo de C.B. y Asociados S.A con el Ministerio de Economía y el objeto social de dicha sociedad (ambos transcritos en el Considerando 2º de la presente), con los objetivos que tenía la ex Subsecretaría de Relaciones Institucionales, previstos en el Decreto 1450, del 12-12-96, todos ellos girando en torno a la información sobre el trámite de proyectos legislativos y a las relaciones con el Congreso de la Nación: “Asistir en la elaboración y coordinar la ejecución de las políticas inherentes al sostenimiento de las relaciones institucionales del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, tanto con las diversas áreas de la Administración Pública, el Honorable Congreso de la Nación y el Poder judicial de la Nación, como con los diferentes sectores del ámbito público y privado” (conf. fs. 39) .



## **Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos**

7. Que por ello, debe afirmarse que existió una violación al régimen de conflictos de intereses previsto por el artículo 13, inciso b) de la Ley N° 25.188 y el artículo 15 en su redacción original, por cuanto el señor Carlos Bercún se constituyó a través de un tercero – C.B. y Asociados S.A.-, como proveedor en el organismo donde cumplía funciones públicas, para prestar un servicio relacionado con aquéllas.

Que la prohibición del artículo 13 inciso b) se funda en la necesidad de evitar tener influencias en el organismo que ocupara para obtener un provecho propio. Obsérvese, en este sentido, que el vínculo con C.B. y Asociados S.A y el Ministerio de Economía se trabó mediante una contratación directa, en la cual no hubo siquiera un proceso competitivo para seleccionar al proveedor (debe aclararse que el Ministerio de Economía no estaba obligado a hacerlo).

Que a esta decisión no obsta el hecho de que no se hayan tenido a la vista el contrato propiamente dicho y sus prórrogas -los que han sido secuestrados el pasado 4 de octubre por orden judicial-, pues la Dirección General de Recursos Humanos del Ministerio de Economía informó acabadamente acerca de la existencia de ellos, y de las funciones que cumplía el señor Carlos Bercún en dicha Cartera (conf. fs. 29/30, y el acta de secuestro de fs. 42).

Que el señor Ministro de Economía ha tomado la decisión de rescindir el contrato en cuestión (Res. 460/02) -rescisión que esta Resolución hubiese recomendado- por lo que la cuestión resultaría abstracta, no obstante lo cual, la presente tiene un valor testimonial para constatar la infracción ética señalada, y que se tome nota de ello en el Ministerio de Economía, en la Comisión de Asuntos Constitucionales del H. Senado de la Nación y al Juzgado en lo Criminal y Correccional Federal N° 11, Secretaría N° 22, a los efectos que correspondan dentro de la esfera de sus propias competencias.

8. Que por otro lado, se debe señalar que en la actualidad, el Ministerio de Economía cuenta con una Dirección Nacional de Asuntos Políticos en el ámbito de la Secretaría Legal y Administrativa, que tiene entre sus acciones la de “Coordinar las acciones con los diferentes bloques políticos que componen el Honorable Congreso



## **Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos**

Nacional, a efectos de lograr acuerdos que faciliten la gestión parlamentaria de los proyectos originados por el Ministerio”, y “Realizar el seguimiento de las leyes, acuerdos y/o convenios, detectando los desvíos o conflictos que puedan producirse a fin de proponer las adecuaciones que correspondan” (conf. el informe del Mto. de Economía a fs. 29/30 y la Decisión Administrativa N° 188, del 22-4-97 agregada a fs.35/39).

Que a raíz de ello, estimo recomendar a la Sindicatura General de la Nación que por sí, o a través de la Unidad de Auditoría Interna del Ministerio de Economía, analice si ha existido una duplicidad entre las funciones de la Dirección Nacional de Asuntos Políticos y los servicios prestados por C.B. y Asociados S.A., o bien, si existió un uso adecuado de los recursos públicos, en función de la calidad de los servicios de información prestados por C.B. y Asociados S.A, si se trataba únicamente de información de carácter público, y de los precios que se pudieran abonar en plaza.

9. Que sin perjuicio de continuar investigando otras posibles infracciones éticas o delitos que se pudieren haber cometido, para lo cual se está recabando la información correspondiente de organismos públicos y entidades privadas, cabe señalar, a la luz de ciertos hechos difundidos en los medios de comunicación y que son de público conocimiento, que la Oficina Anticorrupción, a través de la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia, ha redactado un proyecto de ley, denominado “*de Publicidad de la Gestión de Intereses*”, el que se encuentra a consideración del señor Ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos (el proyecto y sus antecedentes se encuentran publicados en la sección de “*políticas anticorrupción – proyectos normativos*” de la página de Internet [www.anticorrupcion.jus.gov.ar](http://www.anticorrupcion.jus.gov.ar)).

Uno de los aspectos centrales de la propuesta es transparentar los encuentros que mantienen los grupos de interés con funcionarios y legisladores, así como su objeto, mediante la publicidad a través de Internet de este tipo de audiencias.



**Ministerio de Justicia, Seguridad  
y Derechos Humanos**

De esta manera, los sectores interesados y la opinión pública en general podrán tener acceso a la información relevante referida a los intereses particulares que se promueven a través de dichos encuentros y mejorar el control de la gestión de funcionarios y legisladores, legitimando de este modo, la decisión final del Estado.

Por todo lo expuesto, el **FISCAL DE CONTROL ADMINISTRATIVO RESUELVE:**

1) Señalar que el señor **Carlos Alberto Bercún**, a través de C.B. y Asociados S.A. incurrió en una violación al régimen de conflictos de intereses previsto por el artículo 13, inciso b) de la Ley N° 25.188 y el artículo 15 en su redacción original, al contratar con el Ministerio de Economía, no obstante ser abstracta la cuestión, por encontrarse rescindido dicho vínculo contractual.

2) Informar esta circunstancia al Ministerio de Economía, a la Comisión de Asuntos Constitucionales del H. Senado de la Nación y al Juzgado en lo Criminal y Correccional Federal N° 11, Secretaría N° 22, a los efectos que correspondan dentro de la esfera de sus propias competencias

3) Remitir copia de estas actuaciones a la Sindicatura General de la Nación a los efectos señalados en el Considerando 8°.

Regístrese, cúmplase, y sigan las actuaciones según su estado.