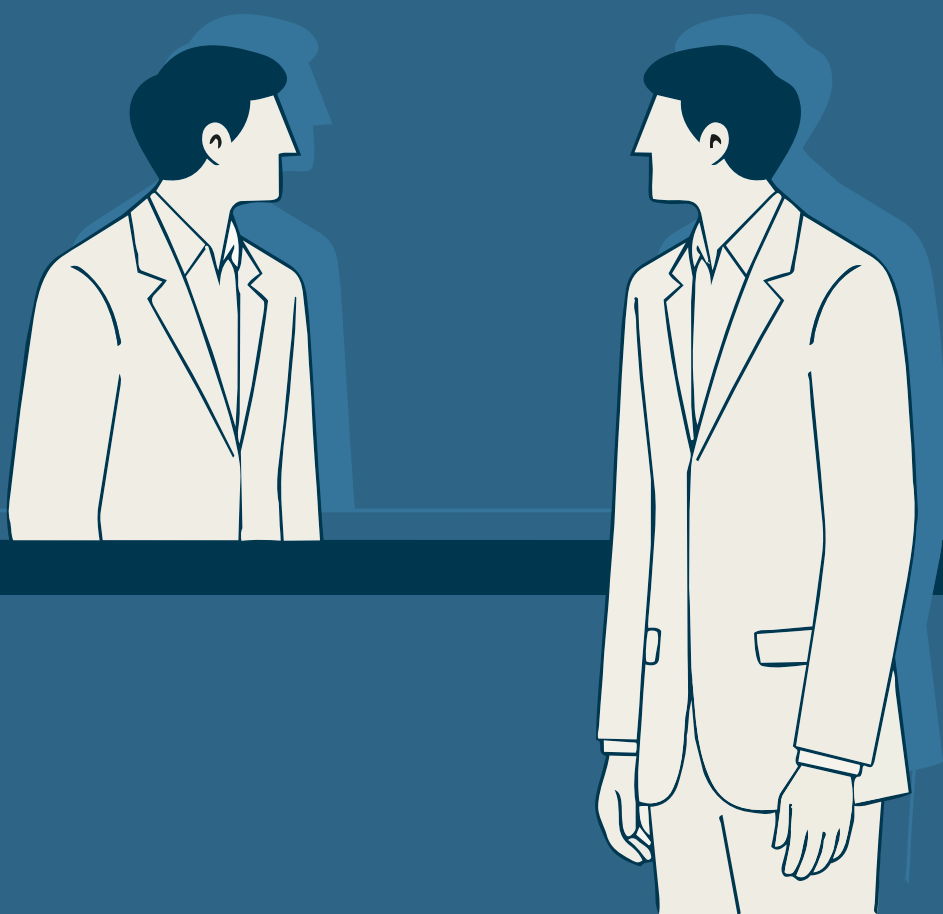


Gestión de conflictos de intereses en América Latina



Diez principios para interpretar casos complejos



AUTORES

Nicolás Dassen
Marcela Duque
Fernando Basch



<http://www.iadb.org>

Copyright © 2026 Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons CC BY 3.0 IGO (<https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/legalcode>). Se deberá cumplir los términos y condiciones señalados en el enlace URL y otorgar el respectivo reconocimiento al BID.

En alcance a la sección 8 de la licencia indicada, cualquier mediación relacionada con disputas que surjan bajo esta licencia será llevada a cabo de conformidad con el Reglamento de Mediación de la OMPI. Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil (CNUDMI). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones que forman parte integral de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta obra son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del BID, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



AGRADECIMIENTOS



Los autores agradecen a Ana Carina Larocca, docente y experta en temas de integridad, directora de Planificación de Políticas de Transparencia de la Oficina Anticorrupción argentina, y a Roberto De Michele, consultor experto en transparencia e integridad y exjefe de la División de Capacidad Institucional del Estado del Banco Interamericano de Desarrollo, por haber revisado este trabajo.

BIOGRAFÍAS

NICOLÁS DASSEN



Nicolás Dassen es abogado por la Universidad de Buenos Aires (1994) y tiene un máster en Derecho Internacional por la Universidad de New York (1997).

Se desempeña como especialista líder en modernización del Estado en la División de Capacidad Institucional del Estado del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Es experto en transparencia e integridad pública, rendición de cuentas, gobierno abierto y control de corrupción. Coordina el apoyo técnico y financiero del BID con las Entidades de Fiscalización Superior de los países de Latinoamérica y del Caribe.

Antes de incorporarse al Banco, trabajó en temas de gobernabilidad e integridad pública en la Oficina Anticorrupción de Argentina, el Consejo de la Magistratura y el Congreso Nacional. Fue experto titular de su país ante el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos. También representó a Argentina ante el Grupo de Trabajo contra el Soborno de Funcionarios Públicos Extranjeros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

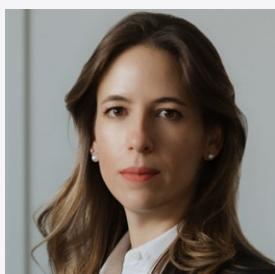
Fue profesor de derecho constitucional y prevención de la corrupción en diversas universidades, conferencista y autor de varios artículos sobre estas materias.

X: @nicolas.dassen

LinkedIn: www.linkedin.com/in/nicolasdassen

Google scholar: http://scholar.google.com/citations?user=_d5G9O0AAAAJ&hl=en

MARCELA DUQUE PENAGOS



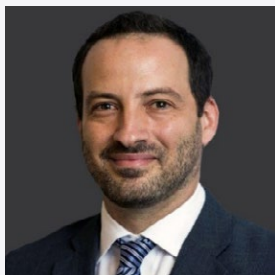
Marcela Duque Penagos es una abogada colombiana que actualmente reside en Ciudad de México. Durante la última década, enfocó su práctica en las áreas de integridad, anticorrupción, prevención del lavado de dinero y combate al financiamiento del terrorismo (ALD/CFT) en América Latina. Se dedicó especialmente a proyectos y operaciones de bancos multilaterales de desarrollo (BMD) y organizaciones internacionales.

Su experiencia con los BMD abarca la participación en investigaciones de prácticas prohibidas, el asesoramiento a gobiernos y empresas privadas en la implementación de estándares internacionales anticorrupción y ALD/CFT, la elaboración de diagnósticos regulatorios, la orientación en reformas de marcos

de integridad pública y el acompañamiento en procesos de modernización institucional en la región. También representó a Estados, corporaciones e individuos en procesos de sanciones ante BMD, arbitrajes internacionales de inversión e investigaciones bajo la Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero (FCPA, por sus siglas en inglés) de los Estados Unidos.

Es socia de Sánchez Thomas, firma boutique de derecho internacional con oficinas en Washington D. C. y Ciudad de México. Es abogada por la Universidad de los Andes y magíster con honores por Columbia University.

FERNANDO BASCH



Fernando Basch es abogado por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Realizó un posgrado en Derecho Penal en la Universidad de Palermo, un máster en Teoría Jurídica y Política en University College London y cuenta con un certificado como especialista en anticorrupción otorgado por Trace International.

Es socio en la práctica de *Compliance*, Investigaciones y Derecho Penal Empresario en el estudio jurídico Bruchou & Funes de Rioja en Argentina.

Fue consultor de organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés) en temas vinculados con la integridad pública, las políticas de transparencia, la anticorrupción, la prevención del lavado de activos y la financiación del terrorismo. Desde 2014, actúa como representante de la Red Marítima Anticorrupción (MACN, por sus siglas en inglés) en Argentina.

Fue profesor de grado y posgrado en las facultades de Derecho de las universidades de Buenos Aires, San Andrés, Palermo y Belgrano, y profesor visitante en Southwestern University School of Law, en los Estados Unidos. Es director y profesor del Curso de *Compliance* e Investigaciones Internas del Programa de Educación Legal Ejecutiva de la Universidad Torcuato Di Tella y de la diplomatura en *Governance, Compliance, Control & Assurance* de la Universidad de San Andrés.

Publicó numerosos artículos y capítulos de libros y participa con frecuencia como expositor en conferencias sobre las materias de su especialidad.

Chambers & Partners y The Legal 500 lo reconocieron como uno de los abogados líderes en la práctica de *compliance* en Argentina.

ÍNDICE

	Resumen ejecutivo	7
	Lista de abreviaturas	8
I.	Introducción	9
II.	Breve nota sobre los defectos del lenguaje normativo	14
III.	Los principios interpretativos que surgen de los casos existentes	18
IV.	Catálogo de medidas preventivas especiales	45
V.	Condiciones institucionales del órgano de control	50
VI.	Reflexiones finales	58
	Bibliografía	62

Resumen ejecutivo



La gestión de los conflictos de intereses es un componente esencial de un Estado de derecho, ya que incide directamente en la confianza que la ciudadanía deposita en sus representantes. Si bien los países de América Latina avanzaron en la definición y regulación de los conflictos de intereses, la legislación adoptada, así como su actualización, interpretación y aplicación a cargo de organismos de control competentes, continúan enfrentando brechas significativas con respecto a los estándares internacionales.

Este documento analiza los diferentes tipos de brechas y propone estrategias que los sistemas pueden adoptar para superarlas.



A partir del análisis de algunos casos de gestión de conflictos —principalmente en Argentina y Colombia— se observa que la jurisprudencia administrativa que rige estas situaciones es escasa, y podría resultar confusa y contradictoria. Para enfrentar esta situación, los autores proponen la aplicación de un enfoque integrado que combine marcos legales modernos con la construcción de criterios interpretativos como herramienta para promover la aplicación de interpretaciones uniformes y consistentes. También analizan las características y facultades que debieran reunir los órganos de control competentes para aplicar los criterios interpretativos sugeridos junto con el uso de tecnología para potenciar la transparencia de todo el proceso, tanto para los funcionarios públicos como para la ciudadanía.

Lista de abreviaturas

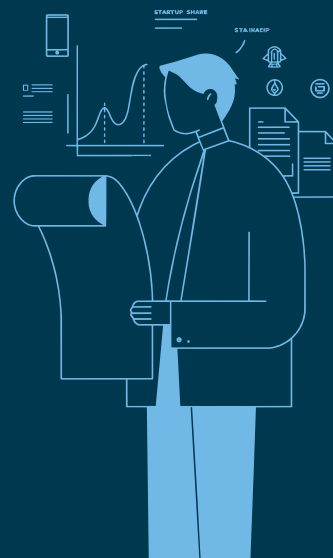


AFA	Asociación de Fútbol Argentino
APTA	Asociación del Personal Técnico Aeronáutico
ARSA	Aerolíneas Argentinas S. A.
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CGT	Confederación General de Trabajadores
CIGCN	Comisiones de Integridad Gubernamental y Cumplimiento Normativo
DAFP	Departamento Administrativo de la Función Pública
EFS	Entidades de fiscalización superior
INAES	Instituto Nacional del Asociativismo y Economía Social
OA	Oficina Anticorrupción
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PETI	Iniciativa de Ética Pública y Transparencia <i>(por su sigla en inglés)</i>



Introducción

**Gestión de conflictos de
intereses en América Latina**
Diez principios para interpretar
casos complejos



CAPÍTULO I.

Introducción



La integridad en la gestión pública constituye tanto un pilar fundamental en un Estado de derecho como un factor de incidencia en la confianza de la ciudadanía en sus representantes. Con el propósito de prevenir que intereses particulares capturen la toma de decisiones de la política pública, se desarrolló el sistema de conflictos de intereses como herramienta destinada a asegurar una gestión imparcial de los funcionarios públicos. Si bien los países de América Latina y del Caribe avanzaron en la definición¹ y regulación de los conflictos de intereses desde la adopción de la Convención Interamericana contra la Corrupción en 1996, la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción en 2003 y las primeras guías de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) publicadas ese mismo año, cabe destacar que la legislación adoptada por los países, su interpretación y aplicación a cargo de organismos de control continúan enfrentando brechas significativas de acuerdo con estos estándares internacionales².

El paradigma que sustentó ese sistema original entre finales de la década de 1990 y principios del siglo XXI se apoyaba en supuestos razonables para su época: los intereses privados de los funcionarios eran relativamente visibles, los instrumentos para detectarlos eran manejables y una declaración jurada anual ofrecía una fotografía suficientemente útil de su situación patrimonial. Ese modelo y las leyes dictadas en aquel entonces quedaron desactualizados y no reflejan por completo la realidad financiera de la actualidad.

-
- 1 La OCDE define el conflicto de intereses como una situación en la que las obligaciones públicas de un funcionario entran en conflicto con sus intereses privados, de modo que estos podrían influir indebidamente en el ejercicio de sus funciones. En Argentina, el Manual de Ética Pública y Conflictos de Intereses de la Oficina Anticorrupción lo describe como la confrontación entre el deber público y los intereses privados del funcionario. En Colombia, se entiende como la situación en la que el interés general propio de la función pública entra en conflicto con el interés particular y directo del servidor público (artículo 11 de la Ley 1437 de 2011 y artículo 40 de la Ley 734 de 2002).
 - 2 Parte de la dificultad para cerrar brechas en la aplicación de la normativa se debe a la debilidad tanto de la independencia como de la eficacia de las agencias anticorrupción, en contraste con lo recomendado por los Principios de Yakarta.

En efecto, las brechas se agravaron con el transcurso del tiempo ante la aparición de nuevas opciones de inversión en mercados regulados, un mayor acceso a la inversión en los mercados de capitales y la simplificación del proceso de creación de sociedades mercantiles en múltiples jurisdicciones. Estos fenómenos transformaron radicalmente la estructura de los intereses privados que un funcionario puede tener. En la actualidad, esos intereses pueden ser anónimos, transfronterizos, altamente volátiles y técnicamente difíciles de valorar. Una declaración jurada anual, incluso cuando esté digitalizada e interopere con otros registros de la Administración pública, no está en condiciones de capturar esa complejidad. No es un problema de forma, sino de contenido: las categorías jurídicas que determinan qué debe declararse, cómo debe valorarse y qué constituye un conflicto de intereses se diseñaron para un universo de activos e intereses que ya no refleja la realidad patrimonial de muchos funcionarios.

A esto se suma un cambio de perfil de quienes acceden a la función pública. El ingreso creciente de personas provenientes del sector privado —con carteras de inversión sofisticadas, participación en *startups*, opciones sobre acciones y exposición a activos digitales— genera situaciones de conflicto de intereses que las categorías jurídicas tradicionales no anticiparon y para las cuales los organismos de control todavía no están equipados. Si bien ese intercambio entre los sectores público y privado puede ser beneficioso para incorporar capacidades técnicas al Estado, también amplía de manera significativa la brecha entre los intereses que deben declararse y los instrumentos disponibles para detectarlos, valorarlos y gestionarlos.

Lamentablemente, los marcos legales de la región no se actualizaron al mismo ritmo ni se corrigen únicamente con cambios legislativos. Con algunas excepciones, la institucionalidad para aplicar la normativa es débil y existe además una carencia de información —estadística o de otro tipo— que impide conocer si la normativa aplicada cumple con el objetivo principal de preservar la imparcialidad de la decisión pública.



Frente a ese desfase, aquí proponemos seguir una línea de investigación distinta a la de los autores consultados y citados en la sección bibliográfica³, ya que existen estrategias que los sistemas pueden adoptar sin necesidad de reformar el marco legal, tales como la emisión de regulación secundaria que expanda las categorías de activos declarables, la interoperabilidad con registros financieros y tributarios existentes, los pactos de integridad al momento de asumir el cargo y los dictámenes preventivos caso por caso. Ninguna es suficiente por sí sola y todas comparten un techo común: sin criterios interpretativos coherentes que les den respaldo y previsibilidad, su aplicación resulta inconsistente y vulnerable a cuestionamientos de parcialidad.

La presente publicación busca complementar dos textos publicados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En el primer texto⁴, se resumen las principales definiciones de un conflicto de intereses y se desarrollan las características mínimas que un sistema de prevención y control debiera tener: un marco legal, remedios preventivos y sanciones, un organismo de control robusto y un sistema anual de declaración de intereses por parte de un conjunto de funcionarios públicos seleccionado de acuerdo con su cargo o función. En el segundo texto⁵, se analizan los conflictos de intereses como componente central de la integridad en el servicio civil y su vínculo con la confianza ciudadana en las instituciones.

Sobre esa base de conocimiento acumulada, aquí proponemos avanzar en una dimensión poco explorada hasta el momento: la construcción, por nuestra parte, de criterios interpretativos comunes basados en la escasa jurisprudencia administrativa existente (principalmente en Argentina y Colombia) a la que accedimos y en nuestra comprensión de cómo se debieran interpretar ciertas reglas para resolver casos de conflicto de intereses. Cuando las normas que regulan los conflictos de intereses son confusas, ambiguas o contradictorias, los funcionarios públicos están más expuestos a los riesgos de juicios arbitrarios. Cuanto más aumenta esa exposición, más difícil resulta que los profesionales más calificados acepten trabajar en el sector público. Para peor, el debate público se debilita: las decisiones de política pública que se buscan impulsar se cuestionan por las sospechas de parcialidad y no por su sustancia.

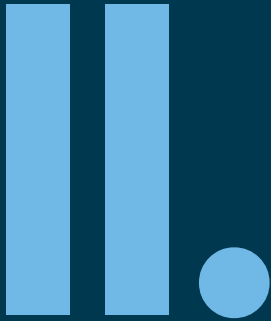
³ Rosanvallon (2015); Ramió (2022); Johnston (2005); Cantone (2018); Ackerman (2016); Vercellone (2021); Carpenter (2013); Dernhardt (1988).

⁴ Conflicto de intereses: Desafíos y oportunidades para implementar un sistema efectivo de prevención y control (BID, De Michele y Dassen, 2018).

⁵ «La confianza en el Estado y la integridad de los funcionarios públicos» (De Michele, 2024) publicado en 2025 en el volumen Mejores gobiernos para mejores vidas (Naranjo, Bautista, Mosquera y Lafuente, eds.).

La aplicación de las normas por parte de las entidades de control puede disminuir estos riesgos en la medida en que adopten una interpretación única de las normas ambiguas o contradictorias, y apliquen esta interpretación con alta consistencia en los casos que se presentan a lo largo del tiempo y en distintos períodos electorales, incluso bajo gobiernos diferentes.

Cuando no existe margen para interpretaciones que se aparten del estándar o de la propia ley, surge un problema. En esos casos, consideramos que surgirá la necesidad de impulsar una nueva ola de reformas normativas para superar esas dificultades de interpretación y ofrecer soluciones adecuadas a las nuevas situaciones que los sistemas enfrentan en la actualidad.



Breve nota sobre los defectos del lenguaje normativo

Gestión de conflictos de intereses en América Latina
Diez principios para interpretar casos complejos



CAPÍTULO II.

Breve nota sobre los defectos del lenguaje normativo



Según la OCDE, existe un conflicto de intereses cuando surge un conflicto entre los deberes públicos de un funcionario y sus intereses privados, de tal forma que estos intereses privados podrían influir indebidamente en el desempeño de sus funciones y responsabilidades oficiales⁶. Esta definición resalta que los conflictos de intereses no se limitan a intereses financieros, sino que también pueden incluir actividades privadas, relaciones personales e intereses familiares, siempre que estos puedan influir razonablemente en la imparcialidad del funcionario en el ejercicio de sus deberes públicos. La OCDE distingue, además, entre conflictos de intereses reales, potenciales y aparentes⁷.

Diferentes países adoptaron definiciones amplias o estrictas del conflicto de intereses⁸. Una definición amplia permite que el marco normativo se adapte

⁶ OCDE, *Recommendation of the Council on OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service* (Guías para gestionar los conflictos de intereses)

⁷ Un conflicto real se presenta cuando los intereses privados del funcionario se encuentran efectivamente en tensión con el ejercicio de sus funciones oficiales. Un conflicto potencial se refiere a aquellas situaciones en las que un conflicto podría surgir en el futuro si el funcionario se involucra en asuntos relacionados con sus intereses privados. Por su parte, un conflicto aparente existe cuando, desde la perspectiva de un observador razonable, podría parecer que los intereses privados del funcionario influyen en el ejercicio de sus funciones, incluso cuando en realidad no sea el caso. No obstante, cuando un interés privado compromete efectivamente el desempeño de las funciones públicas, la situación puede constituir una falta disciplinaria, abuso de función o incluso corrupción. OCDE, *Recommendation of the Council on OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service* (Guía para gestionar los conflictos de intereses, numerales 10 a 14). Disponible en: <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/130/130.en.pdf>

⁸ Un ejemplo de definición amplia o general es el artículo 1 de la Ley 20880 de Chile que define el conflicto de intereses así: «Existe un conflicto de intereses en el ejercicio de la función pública cuando concurren a la vez el interés general propio del ejercicio de las funciones con un interés particular, sea o no de carácter económico, de quien ejerce dichas funciones o de los terceros vinculados a él determinados por la ley, o cuando concurren circunstancias que le restan imparcialidad en el ejercicio de sus competencias». Una definición específica es la del artículo 13 de la Ley 25188 de Argentina: «Es incompatible con el ejercicio de la función pública: 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 este, siempre que el cargo público desempeñado tenga competencia funcional directa, respecto de la contratación, obtención, gestión o control de tales concesiones, beneficios o actividades; b) ser proveedor por sí o por terceros de todo organismo del Estado en donde desempeñe sus funciones».

a una variedad de posibles situaciones, en lugar de anticipar todos los casos que podrían enmarcarse en la regulación. Además, puede servir como referente general para la acción y facilitar que la práctica evolucione en un contexto social dinámico. Una definición estricta, centrada en situaciones concretas o actuales, resulta útil para que el órgano de aplicación y la ciudadanía puedan discernir con más facilidad aquellos casos en los que un funcionario se encuentra en una situación alcanzada por la norma.

Esta distinción entre definiciones amplias y estrictas refleja, a su vez, una tensión más profunda en el diseño regulatorio: la que existe entre las regulaciones basadas en principios (*principle-based*) y las basadas en reglas (*rule-based*). Las primeras ofrecen flexibilidad y capacidad de adaptación, pero exigen organismos de control con alta competencia interpretativa. Las segundas aportan previsibilidad y facilitan una aplicación uniforme, aunque resultan rígidas frente a situaciones no anticipadas. Precisamente, este último es el tipo de situaciones que predominan en el contexto actual, donde los nuevos instrumentos financieros y los perfiles más complejos de los funcionarios desbordan con frecuencia las categorías preexistentes. La mayoría de los países de la región optaron de forma implícita por un enfoque basado en principios, sin haber dotado necesariamente a sus organismos de control de las capacidades interpretativas que ese enfoque requiere.

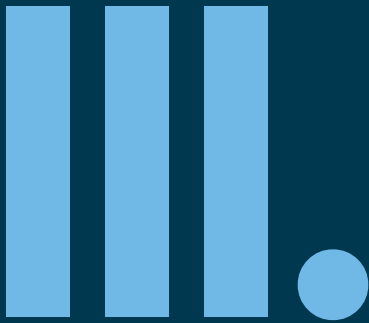
La heterogeneidad en las definiciones legales del conflicto de intereses, así como el uso de conceptos jurídicos indeterminados⁹, que son propios del lenguaje normativo y que se caracterizan por cierto grado de vaguedad y ambigüedad¹⁰, no solo dificultan la resolución uniforme de los casos de conflictos de intereses que llegan a los órganos administrativos de control, sino también la identificación clara de las situaciones de conflicto de intereses y los mecanismos para gestionarlas por parte de los propios funcionarios. La ausencia de criterios interpretativos claros y consistentes frente a hechos similares alimenta decisiones divergentes que, a su vez, pueden generar percepciones de parcialidad por parte del organismo de control y afectar la confianza en las instituciones.

⁹ De acuerdo con el Diccionario Panhispánico de Español Jurídico, un concepto jurídico indeterminado es un «concepto utilizado por las normas del que no puede deducirse con absoluta seguridad lo que aquellas han pretendido exactamente, siendo difícil alcanzar una solución exacta». García de Enterría afirma que, en los conceptos jurídicos indeterminados, «la ley no nos da la solución concreta de cada caso, de modo que esta debe ser interpretada acudiendo a criterios de valor o de experiencia según la naturaleza del concepto (...)». (García de Enterría, Eduardo. *La Lucha contra las Inmunidades del Poder*. Editorial Civitas, 1995, página 35).

¹⁰ Acerca de la interpretación del derecho frente a los defectos del lenguaje natural, ver Genaro R. Carrió, *Notas sobre Derecho y Lenguaje*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1964.

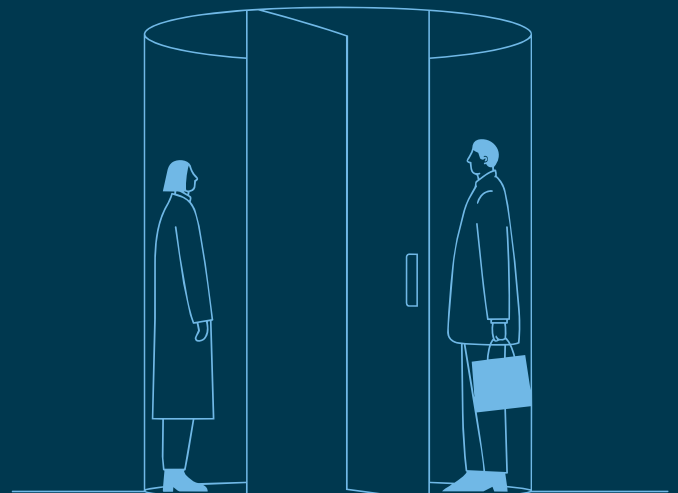
La elección entre una u otra definición no es un tecnicismo jurídico menor. Como señalan Barrett (Dávid-Barret, E., 2023) y Kaufman (Hellman, Jones y Kaufmann, 2000), los conflictos de intereses no gestionados pueden constituir el primer eslabón de una cadena de deterioro institucional progresivo: del conflicto individual se pasa a la captura regulatoria, cuando las decisiones de un sector de la Administración se orientan sistemáticamente hacia intereses privados, y de ahí, a la captura del Estado, en la que las instituciones en su conjunto dejan de servir al interés público. Esta progresión no es inevitable, pero tampoco es excepcional, y es lo que está en juego cuando se decide cómo definir, interpretar y aplicar estas reglas. Un marco demasiado estrecho deja fuera situaciones de riesgo real; uno demasiado amplio, sin criterios interpretativos claros, abre la puerta a la arbitrariedad y la inconsistencia.

En esta búsqueda, invitamos a entender el derecho administrativo como un campo que no solo impone límites y obligaciones a la Administración, sino que también ofrece un marco razonable de posibilidades y facultades. A diferencia del derecho penal, que describe de manera taxativa las conductas prohibidas y deja poco margen para la interpretación cuando se trata de respetar las garantías constitucionales de defensa en juicio, el derecho administrativo se expresa en un lenguaje más abierto, que permite que la Administración pública funcione y evolucione dentro de un marco normativo con mayor espacio para la interpretación innovadora siempre **que sea razonable, proporcional y esté orientada a cumplir con los objetivos de una política pública determinada.**



Los principios interpretativos que surgen de los casos existentes

**Gestión de conflictos de
intereses en América Latina**
Diez principios para interpretar
casos complejos



CAPÍTULO III.

Los principios interpretativos que surgen de los casos existentes



A continuación, proponemos diez principios interpretativos y guías para resolver casos de conflicto de intereses que se pueden extraer del análisis de la escasa jurisprudencia existente. Estos principios pueden resumirse así: 1) interpretar el marco jurídico aplicable de manera integral; 2) un conflicto de intereses se configura de manera objetiva; 3) los intereses no son exclusivamente económicos; 4) para imponer una sanción, el interés debe ser particular, directo e inmediato; 5) las reglas sobre conflictos de intereses deben alcanzar a quienes ejercen la función pública, aunque no tengan la condición formal de funcionarios públicos; 6) los asesores deben estar sujetos a la norma aunque no firmen decisiones; 7) los órganos de control recomiendan medidas para apartarse de un conflicto de intereses, incluso si los remedios no están previstos de forma taxativa en la ley; 8) las restricciones de la puerta giratoria deben evaluarse mediante una prueba de razonabilidad; 9) corresponde adoptar una interpretación extensiva en caso de indeterminación jurídica; 10) mientras exista un vínculo con la organización en la que presta funciones, un funcionario en aparente conflicto de intereses debe adoptar medidas preventivas.

1.

Para resolver un caso, es necesario interpretar el marco jurídico aplicable de manera integral, aunque las normas relevantes se encuentren dispersas en distintos cuerpos normativos.

Argentina

Para resolver los casos, es fundamental determinar con precisión el marco jurídico aplicable, que no siempre se concentra en una única norma. Los países suelen contar con un catálogo de principios y deberes éticos distribuidos en diversos instrumentos: códigos de ética pública¹¹, leyes que regulan el empleo público o leyes especiales (por ejemplo, las leyes de Ministerios, de compras públicas o de servicios públicos que incluyen reglas específicas sobre conflictos de intereses específicos para el sector del que se trate). En el mejor escenario, esta abundancia normativa genera redundancias; en el peor, produce reglas contradictorias y obliga a determinar cuál debe prevalecer según distintos criterios interpretativos¹². Sin embargo, este conjunto normativo puede servir para aclarar el alcance de alguna regla sobre conflictos de intereses o para fortalecer la argumentación de una decisión administrativa.

Este es el caso de algunas decisiones de la Oficina Anticorrupción (en adelante, «OA»), en las que sostuvo que el análisis de las situaciones de los funcionarios en cuanto a las normas de ética pública no puede reducirse a un simple contraste entre los hechos y la norma sobre conflictos de intereses. Este análisis debe complementarse con los principios y deberes éticos. Así lo afirmó, por ejemplo, al evaluar, en 2016, la situación particular de un ministro de Energía y Minería, quien había sido director general de una compañía petrolera multinacional —sujeta a su regulación y eventual contratación— y quien todavía poseía acciones de la empresa al asumir la función pública. La OA sostuvo que, si bien la Ley de Ética Pública no le permitía obligar al ministro a vender

¹¹ Un ejemplo ilustrativo es la [Ley 7089/2023](#), reformada por la [Ley 7236/2024](#) de Paraguay, cuyo artículo 4 enumera los siguientes principios: (i) integridad; (ii) transparencia y rendición de cuentas; (iii) igualdad de trato; (iv) imparcialidad; (v) preservación del interés público; (vi) prudencia; (vii) razonabilidad; (viii) juridicidad; (ix) austeridad.

¹² Entre varios criterios, está el criterio que indica que la ley especial deroga la ley general, o el criterio que indica que la ley posterior deroga la ley anterior. También influye la jerarquía normativa de la pirámide jurídica, en donde la Constitución está por encima de las leyes, los decretos y las resoluciones.

sus acciones durante el ejercicio de la función pública¹³, el deber de prudencia previsto en otra norma (el Código de Ética de la Función Pública)¹⁴ le permitía recomendar al ministro que considerara vender su participación accionaria o constituir un fideicomiso ciego de administración y disposición¹⁵.

El criterio de interpretación armónica del marco normativo también se aplicó en un caso referido a un coordinador del Programa de Coordinación Nacional para el Combate del Lavado de Activos y la Financiación del Terrorismo, quien simultáneamente ejercía la profesión de abogado de manera liberal en su estudio jurídico. En esa oportunidad, la OA señaló que, si bien no se configuraba una situación concreta de conflicto de intereses, ya que el funcionario solo tenía competencia para dictar políticas generales y no intervenía en casos concretos particulares que pudieran involucrar a sus potenciales clientes, resultaba «objetable la circunstancia de que el funcionario continúe en el ejercicio profesional de la abogacía en un área altamente especializada y directamente ligada a las tareas inherentes al cargo [...] al punto de que sería totalmente ímprobo determinar si el interés público resulta beneficioso por la incorporación de sus conocimientos y habilidades adquiridas en su trayectoria profesional, o si sus conocimientos y habilidades resultarían incrementadas por el ejercicio de su cargo público en beneficio de su trayectoria profesional». En tal sentido se concluyó: «Sin perjuicio de que el funcionario no se encuentra alcanzado por una prohibición expresa de ejercicio de la profesión de abogado (salvo en las causas en donde se litigue contra el Estado nacional, conforme al artículo 7 del Decreto 8566/61), no se puede soslayar que dicha actividad —en algunos casos y respecto de ciertas personas— podría no resultar acorde con el cumplimiento de los principios que rigen la ética pública»¹⁶.

¹³ De acuerdo con los artículos 13 y 15 de la Ley 25188, el ministro tenía la obligación de renunciar a su cargo de director general en la empresa petrolera y de abstenerse de intervenir en cuestiones de su competencia funcional directa que estuvieran particularmente relacionadas con la empresa en la que estuvo vinculado o tuvo participación accionaria.

¹⁴ El artículo 9 del Decreto 41/99 define a la prudencia como: «El funcionario público debe actuar con pleno conocimiento de las materias sometidas a su consideración, con la misma diligencia que un buen administrador emplearía para con sus propios bienes. El ejercicio de la función pública debe inspirar confianza en la comunidad. Asimismo, debe evitar acciones que pudieran poner en riesgo la finalidad de la función pública, el patrimonio del Estado o la imagen que debe tener la sociedad respecto de sus servidores».

¹⁵ Ver *Ética Pública y conflictos de intereses*, Ana Carina Larocca y otros, Oficina Anticorrupción, Argentina, 2019, páginas 43-45. Allí se cita la Resolución 2016-1-E-APN-OA#MJ.

¹⁶ RESOL-2017-2-APN-OA#MJ

2.

La situación de conflicto de intereses debe configurarse objetivamente con independencia de las intenciones del funcionario.

Argentina

Un conflicto de intereses se configura en forma objetiva, sin considerar la intención del funcionario ni el eventual beneficio o perjuicio que pueda derivarse para sí mismo o para un tercero con el que mantenga una relación. Así lo sostuvo la OA en un caso en el que un calígrafo de la Dirección Nacional de los Registros de la Propiedad Automotor asesoraba a una empresa que proveía elementos registrales a dicho organismo. Aunque el calígrafo manifestó que, en su trabajo como perito de asesoramiento, aplicó altos estándares profesionales y no benefició a la empresa, la OA consideró que ello no resultaba relevante: bastaba con que el funcionario prestara servicios a una empresa sobre la que tenía atribuciones, lo cual estaba prohibido por el artículo 13 de la Ley de Ética Pública. En tal sentido se aclaró que «la norma citada tiene por objeto prevenir que un funcionario pueda ver afectada su independencia de criterio y su imparcialidad, aunque de hecho tal afectación no ocurra»¹⁷. En todos los casos, obviamente, los aspectos subjetivos se tienen en cuenta al determinar la responsabilidad disciplinaria y graduar la sanción.

Colombia

Al igual que en otros ordenamientos jurídicos de la región, en Colombia, la existencia de un conflicto de intereses se determina de manera objetiva, mientras que la responsabilidad disciplinaria del funcionario exige evaluar elementos subjetivos como el dolo o la culpa. El régimen disciplinario colombiano prohíbe toda forma de responsabilidad objetiva; por lo tanto, solo se pueden imponer sanciones cuando se acredita dolo o culpa del servidor público. En este sentido, la jurisprudencia administrativa suele efectuar un análisis en dos etapas: primero, identifica objetivamente si existe un conflicto de intereses y, luego, evalúa subjetivamente la conducta del funcionario para decidir si procede una sanción disciplinaria. El elemento subjetivo se centra en el conocimiento de la norma («el deber») y su incumplimiento. Así, una conducta es dolosa cuando el servidor público «conoce los elementos

¹⁷ Argentina. OA, [Resolución OA/DPPT 386/2013](#). Ver también Resolución [OA/DPPT 133/2009](#).

constitutivos del deber y omite su realización o, conociendo los elementos constitutivos de la prohibición, realiza la conducta»¹⁸. Una conducta es culposa cuando el servidor público incurre en «ignorancia supina, desatención elemental o violación manifiesta de reglas de obligatorio cumplimiento. La culpa será grave cuando exista inobservancia del cuidado necesario que cualquier persona del común imprime a sus actuaciones»¹⁹. En síntesis, la existencia del conflicto de intereses se determina objetivamente, pero la imposición de una sanción requiere acreditar el elemento subjetivo de la conducta.

A juicio de los autores, este esquema podría generar dificultades prácticas cuando la gestión de los conflictos de intereses se canaliza principalmente a través del régimen disciplinario, ya que la determinación de la responsabilidad exige probar el dolo o la culpa del funcionario. Esto, en ocasiones, puede requerir abrir los casos a prueba —testimonial o documental— o recurrir a presunciones legales como la del «conocimiento del derecho» por parte del funcionario, lo cual resulta particularmente complejo en materias que involucran conceptos jurídicos indeterminados. Cabe recordar que las reglas sobre conflictos de intereses pertenecen al ámbito del derecho administrativo, no al ámbito penal y, por ello, suelen aplicarse con una finalidad preventiva, muchas veces ante la mera posibilidad de que el conflicto ocurra.

¹⁸ Colombia. Procuraduría General de la Nación, IUS 73572.

¹⁹ Colombia. Artículo 44 de la Ley 734 de 2002.

3.

Los intereses no son exclusivamente económicos.

Argentina

Si bien la mayoría de los conflictos de intereses se originan en intereses económicos vinculados al sector privado, también pueden surgir en otras situaciones donde los intereses son personales, políticos, familiares o de otra índole, por ejemplo, como ocurre con las organizaciones sin fines de lucro²⁰, universidades, asociaciones gremiales, entre otras²¹.

La OA intervino en un caso en el que se analizaba la validez de una resolución del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social que derogó la obligación de los dirigentes de entidades gremiales de presentar su declaración jurada patrimonial, así como la de sus cónyuges e hijos menores. Si bien los gremialistas no son funcionarios públicos, la obligación de declarar su patrimonio se había impuesto porque estas entidades gremiales administran fondos públicos y aportes obligatorios de los empleados de distintos sectores de la industria y el comercio. Tras la resistencia gremial a tal iniciativa, se designaron nuevas autoridades en el ministerio. El conflicto de intereses surgió respecto de la nueva ministra porque su esposo era el titular de un gremio gastronómico y estaba alcanzado por la obligación de declarar su patrimonio. También alcanzó a la secretaria de Trabajo, quien representaba a la Confederación General de Trabajadores (CGT) como abogada en un juicio en el que se discutía la validez de la resolución de la ministra²². En el caso, se concluyó que ambas funcionarias habían incurrido en un conflicto de intereses y que el acto en cuestión presentaba un vicio que configuraba su nulidad absoluta²³.

²⁰ Ver Resolución OA/DDPT Nro. 113/06 en la que un subsecretario de Hábitat Social estaba en posición de beneficiar a organizaciones sin fines de lucro de las que había formado parte y se dedicaban a contribuir al acceso a la vivienda por parte de personas de bajos recursos.

²¹ Considerar, por ejemplo, el caso de un juez que debe actuar como jurado en un concurso para el titular de una cátedra universitaria y se presentan funcionarios de su propio juzgado.

²² Argentina. Resolución OA/DPPT Nro. 103/03.

²³ Argentina. Resolución OA/DPPT Nro. 103/03.

4.

El interés debe ser particular, directo e inmediato cuando se trata de imponer una sanción a un funcionario.

Colombia

El Consejo de Estado se pronunció en varias ocasiones²⁴ sobre la naturaleza del interés necesario para que se configure un conflicto de intereses. Según su jurisprudencia, el interés debe ser **particular y directo**, en el sentido de que la decisión debe tener la posibilidad de producir un beneficio **inmediato, especial y concreto** para un funcionario, su cónyuge o determinados parientes. En esa lógica, no basta la existencia de una relación genérica con el asunto debatido ni la posibilidad de un beneficio eventual.

Un criterio analítico complementario para determinar si el interés es directo es el de la competencia funcional directa. Según este criterio, el funcionario tiene un interés directo cuando la decisión en cuestión recae dentro del ámbito específico de sus atribuciones formales, no de manera tangencial o derivada, sino como parte del núcleo de sus responsabilidades. Esto permite distinguir entre un funcionario que interviene en una decisión que afecta a un sector donde tiene intereses (lo que puede constituir un conflicto) y uno cuya participación es periférica o protocolaria (lo que, por regla general, no lo constituye). La delimitación de ese núcleo competencial es, en muchos casos, la clave para resolver el caso.

Un caso resuelto por el Consejo de Estado²⁵ ilustra cómo se aplican estos criterios cuando no se configuran los elementos requeridos para la existencia de un conflicto de intereses. En este caso, un concejal de un municipio colombiano ejercía simultáneamente el cargo de presidente del Consejo de Administración de una cooperativa de transporte local. Además, tenía dos vehículos vinculados a la cooperativa: uno de su propiedad exclusiva y otro en el que tenía el 25 % de participación. En el ejercicio de su función pública,

²⁴ Colombia. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, 17 de marzo de 2011; Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Rad. 1135 del 22 de julio de 1998.

²⁵ Colombia. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia 01610 del 17 de marzo de 2011.

participó en la discusión y aprobación de un plan de desarrollo que incluía estrategias para el sector transporte, específicamente, la construcción de una terminal de transporte. A raíz de su participación en ese debate, se lo acusó de incurrir en un conflicto de intereses.

El Consejo de Estado determinó que **no existía conflicto de intereses** porque no se cumplían los requisitos del interés particular y directo:

1.

Ausencia de interés particular

- El Consejo de Estado, citando el artículo 48 de la Ley 136 de 1994²⁶, señaló que no se configura un conflicto de intereses cuando el concejal se ve afectado en igualdad de condiciones que la ciudadanía en general. En este caso, consideró que las medidas del plan de desarrollo —incluida la organización del servicio de transporte y la eventual construcción de una terminal— respondían al interés general del municipio y beneficiaban a la comunidad en su conjunto. Aunque el concejal tenía vínculos con el sector del transporte, su situación no se diferenciaba de manera sustancial del interés general comprometido en la política pública discutida.

2.

Ausencia de beneficio directo e inmediato

- La aprobación del plan de desarrollo establecía únicamente objetivos y estrategias generales para el sector vial. Los beneficios concretos, como la construcción de la terminal, dependían de decisiones posteriores, estudios de factibilidad y eventuales procesos contractuales. Por ello, no podía identificarse un beneficio directo e inmediato para el concejal.

3.

Ausencia de interés exclusivamente personal

- El Consejo de Estado también destacó que las cooperativas pertenecen al sector solidario, cuyas actividades están orientadas no solo al beneficio de sus asociados, sino también a la prestación de servicios a la comunidad. En consecuencia, no se logró demostrar la existencia de un interés exclusivamente personal que comprometiera la imparcialidad del concejal en la discusión del plan de desarrollo.

²⁶ El artículo 48 de la Ley 136 de 1994 establece: «Los diputados y concejales municipales y distritales y miembros de juntas administradoras locales perderán su investidura: 1. Por violación del régimen de incompatibilidades o del de conflicto de intereses. No existirá conflicto de intereses cuando se trate de considerar asuntos que afecten al concejal o diputado en igualdad de condiciones a las de la ciudadanía en general» (Subrayado y cursiva del autor).

Este caso refleja un enfoque más restrictivo en la determinación del conflicto de intereses, en el cual se exige la existencia de un interés particular, directo e inmediato que pueda generar un beneficio concreto para el funcionario cuando se debe decidir imponer una sanción. Otros ordenamientos, como el argentino, el chileno o el paraguayo, adoptan un enfoque más preventivo, en el que la configuración del conflicto no depende de la acreditación de un beneficio concreto, inmediato o exclusivamente personal para el funcionario, porque el objetivo es identificar este tipo de situaciones antes de que se produzcan. Tampoco resulta determinante que el interés particular coincida con el interés general o que el funcionario no obtenga un beneficio directo. En ese sistema, puede bastar la existencia de un interés sectorial que pueda afectar la imparcialidad del funcionario en el ejercicio de sus funciones²⁷.

²⁷ Ver, entre otras, Oficina Anticorrupción de Argentina, Resoluciones OA/DPPT 386-2013; 24/2019 y 2018-10-APN-OA#MJ.

5.

Las normas sobre conflictos de intereses deben alcanzar a quienes ejercen funciones públicas, aunque no sean formalmente funcionarios públicos.

Las normas sobre ética pública, en general, y sobre conflictos de intereses, en particular, definen a quién se considera funcionario público y pretenden alcanzar a toda persona que preste un servicio en nombre o en representación del Estado. Existen múltiples regímenes de vinculación contractual con el Estado (cargos políticos, electivos o por designación; cargos de planta permanente o transitoria; locaciones de servicio, locaciones de obra, entre otras). Asimismo, los empleadores y fuentes de financiamiento varían, pudiendo incluir los distintos poderes del Estado nacional y subnacional o empresas del Estado en sus distintas composiciones accionarias, etc.

Una manera en la que se intenta eludir las reglas del servicio civil y de integridad pública son los casos en los que se contrata a quienes cumplen un servicio público mediante recursos públicos que se transfieren a través de convenios a organismos internacionales, universidades y organizaciones sociales en los que el Estado terceriza la contratación.

También hay situaciones excepcionales en las que se representan intereses sectoriales de la sociedad civil o el sector empresario en comités creados en el ámbito del Estado.

Argentina

La OA argentina resolvió un caso de estas características. Se trataba de una persona designada, en el marco de un convenio entre el Gobierno y la Asociación de Fútbol Argentino (AFA), para representar a la AFA en forma *ad honorem* en un comité asesor del programa *Fútbol para Todos* que transmitía por televisión los partidos del campeonato local de manera gratuita. La OA consideró que, si bien no era un funcionario público, esta persona cumplía un servicio público como asesor. Para ello, señaló que la función pública es la realización de una «actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria, realizada por una persona en nombre del Estado o al servicio del Estado o de sus entidades, en cualquiera de sus niveles jerárquicos», más allá de la forma

de vinculación laboral o contractual a la que esté sujeta²⁸. Los efectos de esta decisión fueron muy prácticos: la persona quedó alcanzada por la normativa sobre conflicto de intereses y por la obligación de presentar su declaración jurada patrimonial.

La OA aplicó un criterio similar en otros casos recientes vinculados con órganos públicos de composición mixta. En la Resolución OA 14/2025, referida a un integrante del Directorio del Instituto Nacional del Asociativismo y Economía Social (INAES) designado para representar al sector corporativo, la OA sostuvo que dicha persona ejercía funciones públicas, incluso cuando su participación respondiera precisamente a su pertenencia al sector representado. En ese contexto, consideró que las normas sobre conflictos de intereses debían aplicarse con ciertas modulaciones, ya que no resultaría razonable exigir simultáneamente la representación sectorial y la renuncia a la actividad que justifica dicha representación. Sin embargo, ello no implica excluir la aplicación de las reglas de integridad: en estos casos, se mantiene el deber de abstenerse de intervenir en decisiones específicamente vinculadas con los intereses particulares del funcionario o de la entidad a la que representa. Tanto la OA como la Procuración del Tesoro de la Nación reiteraron este criterio en situaciones en las que representantes del sector privado participan en órganos públicos.

Estas situaciones excepcionales exigen que el legislador establezca reglas que cubran la totalidad de los casos que puedan ocurrir, sin dejar lagunas normativas. Un caso particularmente complejo es el de las empresas públicas (*state-owned enterprises*) o las empresas de capital mixto con directorios integrados por representantes estatales y privados. A pesar de que estas empresas se suelen regir por el derecho privado, los directores y gerentes designados para representar los intereses del Estado cumplen con un servicio público y sus decisiones tienen impacto sobre el uso del dinero público y, por ello, debieran estar alcanzados por la obligación de declarar su patrimonio y sus intereses, así como por las restricciones para recibir obsequios o designar familiares.

²⁸ Consultar la [Resolución OA/DPPT 447/2014](#), en la que también se citan casos de personas que representaron al sector privado en el Consejo Federal Agropecuario o en el Directorio del Instituto Nacional de Semillas.

6.

Los asesores deben estar alcanzados por las reglas sobre conflictos de intereses, aunque no tomen decisiones.

Las reglas sobre conflictos de intereses no deberían limitarse únicamente a quienes adoptan formalmente las decisiones públicas. En la práctica, los asesores pueden ejercer una influencia significativa en la formación de la voluntad política, en especial en decisiones estratégicas de alto nivel. Esto ha sido materia de interés para quienes están preocupados por la regulación del *lobby* y las reglas sobre conflictos de intereses.

Dentro de la categoría de asesores, se encuentran tanto quienes reciben remuneración como quienes trabajan *ad honorem* o donan su salario para aportar su experiencia profesional en sectores específicos. También pueden considerarse asesores las personas que pertenecen al círculo íntimo de confianza de los titulares del poder político —por ejemplo, presidentes o ministros— que participan de manera informal en procesos de deliberación y definición de políticas públicas, incluso sin contar con una designación formal. Estas personas pueden tener intereses particulares que podrían beneficiarse de las decisiones en cuya preparación intervienen, lo que justifica su sujeción a reglas éticas y a obligaciones de transparencia.

La OCDE advierte sobre el crecimiento de este grupo de actores, que desempeñan un papel fundamental en la formación de la voluntad política en decisiones estratégicas y que, a diferencia de los servidores públicos de carrera civil, no están sujetos a exigencias de «neutralidad»²⁹.

A partir de dos encuestas, la OCDE recomienda que los países establezcan reglas claras para:

- definir las responsabilidades y los límites en las tareas de los asesores, quienes a menudo se limitan a ejecutar órdenes de sus jefes políticos e impartirlas al resto de la Administración;

²⁹ OCDE. *Ministerial Advisors, Role, Influence and Management*, 2011.

- establecer un marco de integridad que incluya códigos de conducta y reglas sobre conflictos de intereses;
- brindar mayor transparencia sobre el número, los costos, los perfiles y las responsabilidades de los asesores;
- aclarar el régimen de supervisión de sus tareas y un sistema de rendición de cuentas.

Sobre el tema específico de los conflictos de intereses, la OCDE sugiere adoptar medidas destinadas a preservar la integridad de la decisión pública incluso cuando quienes influyen en su formación no tienen poder decisorio formal. Entre los mecanismos recomendados, se encuentran la publicación de los currículos de los asesores y la organización de procesos consultivos o de audiencias públicas para debatir, de forma abierta, tanto las cuestiones sustantivas como los intereses sectoriales o personales involucrados.

Argentina

En el caso argentino, muchos asesores se encuentran incorporados a la Administración pública de manera formal y, por lo tanto, quedan sujetos a las normas sobre ética pública y conflictos de intereses. Asimismo, ciertos asesores de alto nivel están sujetos a obligaciones de transparencia: el Decreto 164/1999 establece la obligación de presentar declaraciones juradas patrimoniales para los asesores del presidente, vicepresidente, jefe del Gabinete de Ministros, ministros, secretarios y subsecretarios del Poder Ejecutivo Nacional.

La OA también señala que, para evaluar la existencia de un conflicto de intereses y el deber de abstención de los asesores, debe considerarse la competencia funcional de la autoridad a la que asesoran. En otras palabras, incluso cuando el asesor no tenga atribuciones decisorias propias, su cercanía con el funcionario responsable de la decisión puede colocarlo en una posición de alta incidencia en la formación de la voluntad administrativa. En la Resolución OA 29/2019, por ejemplo, la OA sostuvo que el rol de asesor de la máxima autoridad de un organismo puede implicar una posición de gran incidencia institucional, ya que sus acciones repercuten no solo sobre su persona, sino también sobre las decisiones y la reputación del funcionario al que asiste. En consecuencia, incluso cuando no exista un conflicto de intereses en sentido estricto, los funcionarios deben actuar con prudencia para preservar la confianza pública, lo que incluye evitar reuniones o intervenciones en situaciones en las que exista un deber de abstención.

7.

Los órganos de control pueden formular recomendaciones cuando la ley no prevé una solución específica.

Como se señaló previamente, en materia de integridad pública y conflictos de intereses, los órganos de control suelen enfrentarse a situaciones en las que el marco legal no prevé una solución concreta para gestionar el riesgo identificado. A diferencia del derecho penal, donde rige estrictamente el principio de legalidad, el derecho administrativo admite un margen interpretativo más amplio para orientar la conducta de los funcionarios conforme a los principios de imparcialidad, transparencia y primacía del interés público.

Sin embargo, este margen tiene un límite estructural importante: no se puede obligar a un funcionario a hacer lo que la ley no exige de forma expresa. Por ejemplo, no se le podría exigir la venta de activos si la ley no lo establece. Esta imposibilidad no es menor: cuando el organismo de control solo puede recomendar, pero no exigir, sus decisiones pueden ignorarse, lo que debilita su autoridad y la credibilidad del sistema. Se trata de un defecto de diseño normativo que los marcos legales de la región deberían corregir.

Como alternativa, en casos excepcionales, el órgano de control puede formular recomendaciones creativas dentro de los límites de la legalidad para que el funcionario evite conductas que puedan poner en duda su imparcialidad. Estas recomendaciones no sustituyen al diseño normativo, pero pueden contribuir a establecer estándares públicos de conducta esperada.

Argentina

Un ejemplo ilustrativo es el caso de Henocho Aguiar³⁰, quien asumió como secretario de Comunicaciones de Argentina en el año 2000, tras haberse desempeñado como asesor para grandes empresas del sector de telecomunicaciones. Frente a esta situación, la OA sugirió un mecanismo preventivo que no estaba previsto de manera expresa en el marco regulatorio. En línea con los principios de primacía del interés público y deber de

³⁰ Oficina Anticorrupción de Argentina. Resolución OA/DPPT Nro. 38, Expediente 025/028/00.

imparcialidad, la OA recomendó que el funcionario adoptara «los mecanismos, prácticas y procedimientos que en la esfera de su competencia incrementan la efectiva publicidad de sus decisiones (...). Específicamente, se sugiere la consideración de aquellos procedimientos administrativos que pongan a disposición de los ciudadanos, antes de su dictado, los proyectos de emisión, modificación o derogación de reglas de carácter general o de aquellas que, por algún motivo, se considere pertinente, sometiéndolas al comentario de sectores interesados y de los ciudadanos en general». Esta recomendación buscaba reforzar la transparencia del proceso decisorio y reducir el riesgo de cuestionamientos sobre la imparcialidad del funcionario. El caso demuestra que, incluso cuando el órgano de control no cuente con facultades coercitivas para imponer determinadas soluciones, puede promover mecanismos institucionales que fortalezcan la integridad y la legitimidad de la decisión pública³¹.

31 Este enfoque también puede observarse en otros casos de la OA argentina. Por ejemplo, en el caso del entonces ministro de Energía, Juan José Aranguren, la OA recomendó que se desprendiera de su participación accionaria en Royal Dutch Shell Plc o adoptara un mecanismo patrimonial alternativo, como un fideicomiso ciego, a fin de evitar situaciones que pudieran comprometer la finalidad de la función pública y la confianza pública en sus decisiones (Resolución OA 1-E/2016). En una línea similar, la OA recomendó recientemente al superintendente de Servicios de Salud que, en atención a su previa vinculación con actores relevantes del sector regulado, adoptara mecanismos destinados a reforzar la publicidad y transparencia de las decisiones del organismo cuando la trascendencia de las políticas públicas lo ameritara (Resolución OA 16/2024). Ambos casos ilustran el uso de recomendaciones preventivas por parte del órgano de control cuando el marco legal no impone soluciones obligatorias.

8.

Las restricciones asociadas a la puerta giratoria deben evaluarse mediante una prueba de razonabilidad o proporcionalidad.

La llamada «puerta giratoria» describe el movimiento de personal entre el sector público y el sector privado, el cual puede generar conflictos de intereses en dos direcciones: (i) cuando alguien proveniente del sector privado pasa a ejercer funciones públicas y toma decisiones que pueden afectar a su antiguo empleador o sector, y (ii) cuando un funcionario público pasa al sector privado a trabajar para empresas que anteriormente reguló, supervisó o con las que tuvo relación en el ejercicio de sus funciones (por ejemplo, en áreas como contratación estatal, regulación farmacéutica³², supervisión financiera, entre otras).

Para mitigar estos riesgos, las leyes sobre ética pública de la región suelen establecer períodos de enfriamiento o carencia, tanto antes del ingreso a la función pública (*ex ante*) como después de su egreso (*ex post*). Estos plazos varían según los países. En Chile, por ejemplo, el período es de seis meses³³, en Costa Rica³⁴, de un año, mientras que, en Argentina, es de un año de acuerdo con el Código de Ética de la Función Pública (Decreto 41/99)³⁵.

³² Por ejemplo, en el sector farmacéutico, un funcionario que tenga intereses económicos en un laboratorio internacional y que decide cortar subsidios o eliminar exenciones impositivas que eran favorables a laboratorios nacionales.

³³ Artículo 56 de la Ley 19653 de la República de Chile sobre Probidad Administrativa aplicable a los Órganos de la Administración del Estado. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=191865> (último acceso: 07/05/2024).

³⁴ Artículo 53 de la Ley 8422 contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública. Disponible en: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=53738&nValor3=90841 (último acceso: 03/05/2024).

³⁵ En Argentina, el artículo 15 de la Ley 25188 de Ética en la Función Pública establece el deber de los funcionarios de renunciar a actividades en conflicto de intereses al momento de asumir el cargo y de abstenerse de intervenir, durante su gestión, en cuestiones particularmente relacionadas con personas o asuntos con los que hubieran estado vinculados en los tres años previos. Asimismo, el artículo 46 del Código de Ética de la Función Pública (Decreto 41/99) establece que el funcionario público no debe, durante su empleo y hasta un año después de su egreso, efectuar o patrocinar trámites o gestiones administrativas ni celebrar contratos con la Administración pública nacional cuando tengan vinculaciones funcionales con la actividad que desempeñe o hubiera desempeñado.

Sin embargo, estas restricciones generan una tensión estructural entre la integridad pública y el derecho al trabajo. Como señala la OCDE, los sistemas de integridad «deben encontrar un equilibrio adecuado entre, por un lado, la promoción de la integridad en el sector público mediante prohibiciones y restricciones estrictas en el sistema de empleo posterior a la función pública y, por el otro, la preservación de un grado razonable de libertad de empleo para los funcionarios y exfuncionarios públicos»³⁶. Las restricciones excesivas pueden desincentivar a personas calificadas del sector privado a ejercer funciones públicas o limitar de manera injustificada sus oportunidades laborales posteriores.

Por esta razón, las restricciones asociadas a la puerta giratoria deben superar una prueba de razonabilidad y proporcionalidad, considerando al menos tres grupos de factores:

CRITERIOS RELACIONADOS CON EL FUNCIONARIO

a.

Jerarquía del cargo

- ▶ Las restricciones deben ser más exigentes para altos funcionarios (por ejemplo, ministros, viceministros, presidentes de bancos centrales) que para funcionarios de rango medio, cuyo nivel de influencia o capacidad decisoria es menor.

b.

Funciones específicas

- ▶ Debe analizarse el grado de participación del funcionario en decisiones regulatorias, contractuales o de supervisión vinculadas con el sector privado en cuestión. Un ejemplo de regulación basada en este criterio se encuentra en Perú. La Ley 31564 de 2022 sobre la Prevención y Mitigación del Conflicto de Intereses en el Acceso y Salida de Personal del Servicio Público³⁷ establece un período de un año desde el egreso del cargo para realizar determinadas actividades en empresas que hayan resultado beneficiarias de actos administrativos dictados por el funcionario o que se encuentren dentro del ámbito específico de su competencia funcional. Asimismo, la ley prohíbe de manera permanente que los exfuncionarios intervengan como abogados, asesores, patrocinadores, peritos o árbitros en procesos pendientes ante la entidad en la que prestaron servicios³⁸.

³⁶ OCDE, *Post-Public Employment, Good Practices for Preventing Conflict of Interest*, 2010, página 22. Disponible en: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/post-public-employment_9789264056701-en#page1.

³⁷ Ley 31564 de 2022 sobre la Prevención y Mitigación del Conflicto de Intereses en el Acceso y Salida de Personal del Servicio Público. Disponible en: <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2096431-2> (último acceso: 06/05/2024).

³⁸ Artículo 4.2 de la Ley 31564. Disponible en: <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2096431-2> (último acceso: 03/05/2024).

c.

Funciones en el sector privado

- ▶ También debe considerarse el tipo de actividad que el exfuncionario realizará en el sector privado. No es lo mismo ocupar un cargo interno, por ejemplo, como gerente de marketing o de ciberseguridad, que asumir funciones que impliquen representar intereses o realizar gestiones ante el organismo público donde prestó servicios³⁹.

d.

Nivel de especialización profesional

- ▶ Debe considerarse si se trata de profesiones de carácter general o de conocimientos altamente especializados. A mayor especialización, menor disponibilidad de alternativas laborales, por lo que las restricciones deben aplicarse con mayor cautela para no limitar el derecho al trabajo de manera desproporcionada.

CRITERIOS RELACIONADOS CON EL SECTOR

a.

Tamaño y tipo de mercado

- ▶ El tamaño del mercado introduce consideraciones que deben ponderarse caso por caso. En mercados grandes y concentrados, las restricciones pueden justificarse con mayor facilidad porque el riesgo de influencia indebida es más evidente. En mercados pequeños, en cambio, restricciones demasiado amplias pueden limitar de forma severa las opciones laborales del exfuncionario.

³⁹ En esta línea, la OA argentina sostuvo que el patrocinio de una demanda —incluso en instancia de mediación prejudicial— contra la jurisdicción donde el exfuncionario desempeñó funciones se encuentra comprendido dentro del período de carencia previsto en el artículo 46 del Código de Ética de la Función Pública, por tratarse de un «trámite o gestión» dirigido a obtener una decisión de las autoridades del organismo con un interés particular diferenciado del interés público que estas deben priorizar (Resolución OA 1/2023).

b.

Ubicación geográfica

- El impacto de las restricciones varía según el contexto territorial. Prohibiciones amplias pueden resultar particularmente gravosas en ciudades pequeñas o mercados laborales reducidos.

En 2001, la OA argentina analizó un caso ilustrativo sobre dos exfuncionarias de una delegación de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) en una ciudad pequeña de la Patagonia. Tras dejar sus cargos, empezaron a prestar servicios profesionales independientes en materia tributaria. En ese momento, existían reglas internas y normas de ética pública que les impedían vincularse con el organismo donde habían trabajado durante un año posterior al egreso de la función pública⁴⁰. Para resolver este caso, la OA tuvo en cuenta el derecho constitucional al trabajo, el artículo 15 de la Ley de Ética Pública vigente entonces⁴¹ y el principio de razonabilidad. En lugar de aplicar una prohibición general, la OA limitó su actuación únicamente a los expedientes en los que las funcionarias hubieran tenido intervención directa durante su función pública.

En casos posteriores, cuando no se trataba de un mercado laboral reducido, la OA adoptó un criterio más estricto y señaló a los funcionarios que dejaban su cargo que no podrían «efectuar o patrocinar para terceros, trámites o gestiones administrativas, se encuentren o no directamente a su cargo»⁴².

⁴⁰ Argentina. OA, Resolución OA/DPPT Nro. 64/2001.

⁴¹ El artículo 15 original de la Ley 25188 establecía «que las inhabilidades o incompatibilidades establecidas en los artículos precedentes regirán, a todos sus efectos, aunque sus causas precedan o sobrevengan al ingreso o egreso del funcionario público, durante el año inmediatamente anterior o posterior, respectivamente». Ese plazo *ex post* se derogó —erradamente a nuestro criterio— en junio de 2001 a través del Decreto 862/01.

⁴² Argentina. OA. Resolución-2016-5-APN-OA#MJ del 30 de septiembre de 2016. Caso Alejandro Tullio. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/documentos_tullio.pdf

CRITERIOS RELACIONADOS CON LA RESTRICCIÓN

a.

Duración proporcional

- El plazo de la restricción debe responder al riesgo real del uso indebido de información o influencia. En el caso de información privilegiada, también debe considerarse el tiempo que la información confidencial tarda en perder valor estratégico. En algunos casos, la legislación establece restricciones específicas vinculadas con determinados sectores. Por ejemplo, en Argentina, la ley establece que no pueden ser directores ni gerentes de sociedades comerciales «los funcionarios de la Administración pública cuyo desempeño se relacione con el objeto de la sociedad, hasta por dos años del cese de sus funciones»⁴³. También prevé que los funcionarios que hayan tenido intervención decisoria en procesos de privatización o concesión de empresas o servicios públicos tienen vedada su actuación en los entes o comisiones reguladoras de esas empresas o servicios durante los tres años posteriores a la última adjudicación en la que hayan participado⁴⁴.

b.

Las restricciones deben ser específicas y no generales

- Las prohibiciones deben ser precisas y estar directamente relacionadas con las funciones ejercidas. Un ejemplo de restricciones derivadas del ingreso desde el sector privado fue analizado por la OA argentina en el caso de la abogada Bidart, entonces titular de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia, quien intervino en expedientes relacionados con empresas que había asesorado previamente en su práctica privada, en incumplimiento del deber de abstención⁴⁵. También existen casos relacionados con restricciones posteriores al egreso de la función pública. Por ejemplo, Paraguay⁴⁶ estableció un catálogo de restricciones específicas por un año posterior al egreso del cargo público: ser proveedor del organismo donde se trabajó, representar a terceros ante dicho organismo, prestar servicios a empresas que regularon (si tuvieron intervención determinante) y tener participación accionaria en empresas sobre las que ejercieron competencias. Aunque esta ley se derogó al año siguiente por decisiones políticas tras el cambio de mayorías en el Congreso, las medidas pueden considerarse como opciones válidas en otros marcos normativos.

⁴³ Argentina. Artículo 264, inciso 4 de la Ley 19550 de Sociedades Comerciales.

⁴⁴ Argentina. Artículo 14 de la Ley 25188 de Ética en el Ejercicio de la Función Pública. Disponible en: <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/60847/texact.htm> (último acceso 07/05/2024).

⁴⁵ Argentina. Resolución-2022-4-APN-OA#PTE del 22 de febrero de 2022, Caso Bidart, en <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/resol-2022-4-apn-oapte.pdf>

⁴⁶ Paraguay. Artículo 24 de la Ley 7089 de 2023.

Además de asegurar la proporcionalidad y razonabilidad, el mayor desafío de las reglas sobre la puerta giratoria es verificar su cumplimiento. Un buen ejemplo de cómo abordarlo es el Sistema de Monitoreo de Actividades Privadas y Públicas Anteriores y Posteriores al Ejercicio de la Función Pública de Argentina⁴⁷. Se trata de un sistema de información de acceso público en el que los funcionarios informan las actividades que realizaron en los tres años previos a su ingreso a la función pública y hasta un año posterior al egreso. También deben declarar las actividades que desarrollan en el sector privado en simultáneo con el ejercicio de la función pública, ya sean actividades remuneradas o *ad honorem*. Con base en la información disponible en el sistema, la OA puede iniciar investigaciones o formular recomendaciones para gestionar de manera adecuada conflictos de intereses potenciales o aparentes.

En conclusión, la aplicación efectiva de estos criterios requiere un análisis integral que considere simultáneamente las características del funcionario, del sector y del contexto.

⁴⁷ Sistema de Monitoreo de Actividades Privadas y Públicas Anteriores y Posteriores al Ejercicio de la Función Pública. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/prevencion-de-los-conflictos-de-intereses/sistema-de-monitoreo-de-actividades-privadas-y-publicas>

9.

Adoptar una interpretación extensiva de la norma en caso de indeterminaciones jurídicas.

Cuando existe indeterminación en el alcance de una prohibición sobre conflictos de intereses, los organismos de control deben optar por la interpretación más extensiva posible para preservar la integridad y evitar sospechas de favoritismo.

Esto plantea una pregunta central: **¿cuándo se considera que la tenencia de intereses en una sociedad puede influir indebidamente en la voluntad estatal?** Si bien esta publicación está muy lejos de tomar postura o querer involucrarse en discusiones de filosofía del derecho y teorías de interpretación jurídica, consideramos que —al menos— debe mencionarse brevemente el problema. Cuando las reglas están escritas con un lenguaje claro y detallado, se restringe la posibilidad de utilizar otro tipo de reglas de interpretación que no sea la meramente «literal». Aunque puede ocurrir que el intérprete se quiera apartar de la regla por considerar que no ofrece una solución adecuada o «justa» a su caso en particular. Cuando, por el contrario, existen reglas escritas con un lenguaje abierto o indeterminado, las áreas de los organismos de control responsables por la resolución de los casos de conflictos de intereses deben interpretar el derecho de una forma razonable, teniendo en cuenta la finalidad de la norma, aquello que el «legislador» tuvo en cuenta durante el debate de la ley, la interpretación armónica con otras reglas, etc. Por ejemplo, ¿un funcionario de un ministerio de salud de un país latinoamericano, que tiene acciones en la bolsa de Nueva York de una automotriz, debe abstenerse de intervenir en una licitación pública del ministerio relacionada con la compra de automóviles? ¿Puede afirmarse que obtendrá un beneficio particular por su accionar? ¿Subirán las acciones por ese contrato? ¿Es lo mismo una sociedad anónima que cotiza en bolsa que una sociedad de responsabilidad limitada? ¿Es lo mismo tener el 80 % del paquete accionario de una sociedad familiar que tener solo el 10 % de la participación social?

Argentina

Sea cual fuere el caso, lo mínimo que se debe exigir al órgano decisor es que adopte un criterio interpretativo claro y que lo aplique de manera consistente a todos los casos similares a fin de construir una jurisprudencia administrativa que respete los precedentes.

Existió un caso que obligó a interpretar el alcance de la prohibición del artículo 13, inciso b) de la Ley de Ética Pública, que dispone la prohibición de «ser proveedor por sí o por terceros de todo organismo del Estado en donde desempeñe sus funciones». El caso involucraba al presidente de una sociedad anónima de capital estatal con actividades en todo el territorio del país, quien consultó a la OA para saber si se podía invitar a cotizar pasajes aéreos a una empresa turística cuya socia gerente era su esposa⁴⁸.

La OA consideró que no se podía contratar a la empresa de turismo en cuestión porque, de hacerlo, el funcionario público se constituiría en proveedor a través de un «tercero». Para llegar a esta conclusión, la OA tuvo en cuenta que, de acuerdo con la ley civil argentina, los ingresos del cónyuge se consideran bienes gananciales del matrimonio, por lo que el presidente de la empresa estatal se vería directamente beneficiado por los ingresos de la empresa de su esposa.

La OA desestimó otros argumentos del funcionario, como el hecho de que no se trataba de una contratación directa, sino de una licitación privada en la que se invitaba a cotizar pasajes a empresas de turismo y que se elegiría a la empresa que propusiera el precio más bajo. Asimismo, el funcionario argumentó que él no intervendría en el trámite de la licitación. No obstante, la OA consideró que el funcionario se encontraba en una situación de privilegio y autoridad, **y decidió interpretar la prohibición de ser proveedor de la manera más extensiva posible a fin de ahuyentar sospechas de favoritismos.**

LEGISLACIÓN APLICABLE. En los ejemplos que siguen, si bien no se trata de jurisprudencia aplicable, vale mencionar disposiciones legales que permiten inferir que el legislador adopta un criterio extensivo de las prohibiciones para ser proveedor del Estado cuando ocupa la función pública.

Paraguay

La legislación paraguaya prohíbe a los funcionarios públicos ser proveedores, directa o indirectamente, de bienes o servicios a cualquier organismo, entidad del Estado o municipalidad donde desempeñen funciones o que estén bajo su supervisión o dirección. Se considera que un funcionario es proveedor de manera indirecta cuando este es el beneficiario final de la organización o sociedad comercial que contrata con el Estado⁴⁹.

⁴⁸ Argentina. Resolución OA/DPPT Nro. 45/2000.

⁴⁹ Paraguay. Artículo 18, numerales 1.c y 3 de la Ley 7089 de 2023.

Colombia

Este país también adopta este enfoque⁵⁰ y prohíbe a todos los servidores públicos, por sí o por medio de terceros, participar en licitaciones o concursos y celebrar contratos con las entidades estatales. Asimismo, está prohibido recibir más de una asignación que provenga del tesoro público, o de empresas o de instituciones en las que el Estado tenga parte mayoritaria⁵¹.

Chile

La normativa chilena pone un énfasis central en la prohibición de los conflictos de intereses en la contratación pública. Establece que los funcionarios que participan en procesos de compra no pueden actuar como proveedores del organismo en el que se desempeñan, ya sea a través de familiares, personas relacionadas o empresas en las que tengan participación o influencia. Para ello, define causales de inhabilidad estrictas, sanciona la intervención indebida de funcionarios y dispone la nulidad de los contratos celebrados en contravención a estas prohibiciones⁵².

⁵⁰ Colombia. Artículo 127 de la Constitución Política; artículo 8, inciso f) de la Ley 80 de 1993.

⁵¹ Artículo 35, numeral 14 de la Ley 734 de 2002.

⁵² Chile. Ley 21634 del 11 de diciembre de 2023, que reforma la Ley 19886 de contratos administrativos de suministros y prestación de servicios. Ver el Capítulo VII en especial.

10.

Mientras exista un vínculo con la organización en la que presta funciones, un funcionario en conflicto de intereses aparente debe tomar medidas preventivas.

Los conflictos de intereses **potenciales** son situaciones probables que pueden derivar en un conflicto de intereses concreto. En términos de la OCDE, «hay un conflicto de intereses potencial cuando un empleado público tiene intereses privados de naturaleza tal que darían lugar a que se presentara un conflicto de intereses si el empleado público tuviera que asumir en el futuro determinadas responsabilidades oficiales incompatibles».

Los conflictos de intereses **aparentes**, en cambio, son situaciones en las que no hay un conflicto de intereses materializado efectivamente, pero la ciudadanía podría tener la percepción de que lo hay. No se presenta ninguna de las situaciones de conflicto previstas en la legislación, pero un tercer observador podría, razonablemente, tener un reproche ético y percibir que se afecta la imparcialidad de las decisiones públicas. Según la OCDE, «tener un *conflicto de intereses aparente* puede ser tan grave como tener un conflicto real, por la posibilidad de que surjan dudas sobre la integridad del funcionario y de su organización».

Precisamente por el riesgo a la imparcialidad que pueden revestir los conflictos aparentes, las legislaciones establecen el deber de adoptar medidas preventivas, siendo la excusación la más habitual. Un criterio relevante es que este deber se mantiene mientras exista un vínculo con la organización que genera el conflicto aparente, independientemente del estatus formal del funcionario.

El caso Cirielli (Argentina, 2006)⁵³ ilustra esta situación: Ricardo Alberto Cirielli era subsecretario de Transporte Aerocomercial y, simultáneamente, secretario general de la Asociación del Personal Técnico Aeronáutico (APTA), aunque se encontraba en uso de licencia sin goce de haberes. Como dirigente sindical, había mantenido enfrentamientos públicos con directivos de Aerolíneas

⁵³ Argentina. Resolución OA 2006-111. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/resolucion_111_cirielli.pdf

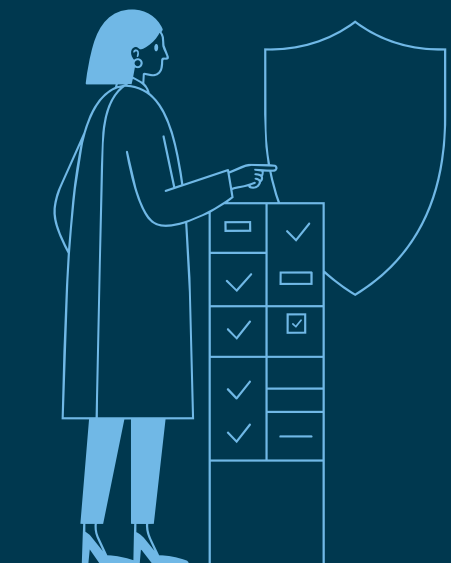
Argentinas S. A. (ARSA), incluidas querellas cruzadas por calumnias e injurias anteriores a su designación como funcionario.

Pese a estar de licencia en la APTA, la OA determinó que Cirielli debía excusarse de todos los asuntos relacionados con ARSA que llegaran a su subsecretaría. Sostuvo que «la situación de licencia implica la suspensión de la prestación de la actividad, pero no extingue el vínculo con la organización a la que se pertenece». La OA enfatizó que las causales de excusación «han sido instituidas como descripciones de situaciones objetivas» con «fin primordialmente preventivo». Este caso demuestra que la existencia del vínculo organizacional, incluso cuando el funcionario no esté activo, es suficiente para activar el deber de adoptar medidas preventivas ante conflictos de intereses aparentes.

IV.

Catálogo de medidas preventivas especiales

**Gestión de conflictos de
intereses en América Latina**
Diez principios para interpretar
casos complejos



CAPÍTULO IV.

Catálogo de medidas preventivas especiales



Los organismos de control disponen de diversas medidas preventivas para fortalecer la legitimidad de las decisiones públicas cuando se configuran conflictos de intereses potenciales o aparentes.

La Ley 7089/2023 de Paraguay desarrolló un enfoque innovador al incluir un catálogo de medidas preventivas especiales. Aunque en 2024, la Ley 7236/2024 derogó los artículos específicos de la Ley 7089, esto no desestima su valor como modelo en la región para las decisiones administrativas de las autoridades de control o futuras reformas legales.



Este catálogo se inspira en las reglas de la **Oficina de Ética Gubernamental de los Estados Unidos**, en el Decreto 202/2017 de Argentina y en un proyecto de ley posterior de dicho país que no llegó a aprobarse⁵⁴.

⁵⁴ El Decreto 202/2017 dispone que toda persona, física o jurídica, que quisiera contratar con cualquier organismo del sector público nacional, presente una declaración jurada de intereses declarando sus vínculos con las máximas autoridades del Ejecutivo. En su artículo 4, se establece que, en caso de un potencial conflicto de intereses, el expediente se haga público y que la autoridad a cargo de la contratación adopte al menos uno de estos mecanismos: I. celebración de pactos de integridad; II. participación de testigos sociales; III. veeduría especial de organismos de control; IV. audiencias públicas.

El proyecto de Ley de Integridad Pública de Argentina puede encontrarse aquí: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/la-oa-envio-la-presidencia-de-la-nacion-el-proyecto-de-ley-de-integridad-y-etica-publica>

Las medidas preventivas especiales disponibles para organismos de control incluyen:

Medidas de participación ciudadana

Un primer conjunto de estas medidas preventivas especiales tenía como objetivo incorporar a la ciudadanía en las discusiones de política o decisiones públicas en situaciones donde pudiera advertirse un conflicto de intereses aparente y, en particular, cuando existieran sectores potencialmente afectados por dichas decisiones.

- **Publicación y consulta ciudadana** de proyectos normativos o de propuestas de designación de determinados altos funcionarios.
- **Convocatoria a audiencias públicas** en las que se presente el tema por decidir y se reciban opiniones de grupos o ciudadanos interesados.
- **Puesta a disposición de proyectos para comentarios** sobre la emisión, modificación o derogación de reglas o permisos que pueden afectar a sectores o empresas con intereses específicos.

A. PACTOS DE INTEGRIDAD

Suscripción de acuerdos de integridad para establecer compromisos entre el organismo de control y el funcionario en cuestión, con el fin de evitar situaciones de conflicto de intereses. Este mecanismo puede ser especialmente útil en procesos de contratación pública, ya que compromete a los participantes de un proceso licitatorio a cumplir determinadas pautas de integridad y coloca a las autoridades en un rol de supervisión con mayores herramientas de control.

B. MECANISMOS DE CONTROL Y SUPERVISIÓN

- **Veedurías especiales.** Procesos de supervisión especializada por parte de organismos de control para casos específicos que requieran atención particular.
- **Testigos sociales.** Participación de organizaciones de la sociedad civil, expertos de la comunidad científica o académica o representantes de colegios profesionales, designados por organismos o entidades para ejercer control sobre el desarrollo y la ejecución de los procedimientos de prevención de conflictos de intereses.

C. REASIGNACIÓN DE FUNCIONES

Redistribución de funciones o competencias de funcionarios en situaciones de conflicto de intereses. Esta herramienta está pensada para casos en los que el simple apartamiento de un funcionario de una decisión específica no alcanza para mitigar el conflicto porque el ejercicio habitual del cargo podría colocarlo repetidamente en la misma situación.

D. MEDIDAS DE TRANSPARENCIA REFORZADA

Con el fin de robustecer la legitimidad en procesos de toma de decisiones donde pueda advertirse un conflicto de intereses aparente, se pueden adoptar medidas de transparencia y promover medidas de acceso a la información en el contexto de procesos de toma de decisiones que pudieran requerirlo. Esas medidas podrían incluir la publicación de la agenda diaria del funcionario cuya actividad pudiera someterse a debate público, así como la difusión de los antecedentes laborales y profesionales de los asesores de altos funcionarios.

E. RECOMENDACIONES PREVIAS A LAS DESIGNACIONES

Este mecanismo consiste en que los candidatos a altos cargos públicos reciban recomendaciones de integridad basadas en sus antecedentes en el sector privado. Se inspira en la práctica observada en los Estados Unidos, donde la Oficina de Ética Gubernamental emite un dictamen no vinculante previo a una designación con el objeto de fortalecer la legitimidad del ingresante y favorecer un ingreso «limpio». El proceso puede incluir recomendaciones de integridad como la venta de acciones de determinadas compañías o la excusación en temas específicos. En algunos casos, el proceso puede culminar con la firma de un convenio de integridad a través del cual el funcionario se compromete a adoptar determinadas medidas para garantizar la integridad.

F. FIDEICOMISOS CIEGOS

Si bien se trata de un mecanismo conocido en América Latina —particularmente por su incorporación en la legislación chilena (Ley 20880)—, resulta pertinente mencionarlo en esta sección. La ley establece que ciertos altos cargos públicos que poseen acciones u otros activos financieros deben, cuando esos activos puedan generar un conflicto de intereses en el ejercicio de su cargo, entregar

su administración a un tercero mediante un mandato especial de administración (fideicomiso ciego). En ese escenario:

- El titular no conserva control ni conocimiento directo sobre las decisiones de inversión o composición de la cartera administrada por el tercero.
- El mandato especial de administración debe recaer en personas o instituciones legalmente habilitadas.



Condiciones institucionales del órgano de control

**Gestión de conflictos de
intereses en América Latina**
Diez principios para interpretar
casos complejos



CAPÍTULO V.

Condiciones institucionales del órgano de control



Los criterios interpretativos analizados en este capítulo no operan en el vacío: su calidad, consistencia e imparcialidad dependen, en buena medida, de las condiciones institucionales del órgano que los produce. Un órgano sin independencia real emitirá criterios sujetos a presiones políticas; uno sin especialización carecerá de la capacidad técnica para interpretar situaciones complejas, y uno sin facultades efectivas de investigación y sanción producirá criterios que los funcionarios pueden ignorar sin consecuencias.

En esta sección, se analizan las características institucionales que determinan si un órgano de control está en condiciones de cumplir ese rol y las herramientas sancionatorias que otorgan un efecto práctico a sus decisiones.



A. MODELOS INSTITUCIONALES CONCENTRADOS O DESCENTRALIZADOS

En muchos países de América Latina y el Caribe, la responsabilidad como órgano de control recae en las entidades de fiscalización superior (EFS), más conocidas como contralorías generales o auditorías (como en **Chile** o **Paraguay**). Esta asignación responde, más que a un diseño deliberado, a la disponibilidad de estructuras institucionales existentes cuando la Convención Interamericana contra la Corrupción obligó a los países a designar una autoridad superior de control a principios de la década de 2000.

Otros países optaron por crear órganos especializados para gestionar conflictos de intereses mediante la creación de agencias de ética pública **(Uruguay)** u **oficinas anticorrupción (Argentina)**.

Existe otra clasificación que debe mencionarse brevemente y que distingue entre modelos concentrados —donde un único organismo ejerce todas las funciones— y el modelo descentralizado. La mayoría de los países adoptan el primer modelo (por ejemplo, la ya nombrada **Oficina Anticorrupción de Argentina** o el **Departamento Administrativo de la Función Pública [DAFP]** en Colombia).

Excepcionalmente, como es el caso en República Dominicana, ciertas funciones están descentralizadas a través de **Comisiones de Integridad Gubernamental y Cumplimiento Normativo (CIGCN)**, creadas en cada organismo público para colaborar con los organismos rectores en el cumplimiento de su mandato. Este modelo, a nuestro criterio, puede funcionar siempre que las CIGCN ejerzan funciones de capacitación, asesoramiento, de apoyo para identificar el universo de sujetos obligados y de promoción de una cultura ética dentro de cada organismo, pero no es recomendable que intervengan en la tramitación de las investigaciones.

B. EL CASO DE LA REPÚBLICA DE COREA

La experiencia de la República de Corea y su Iniciativa de Ética Pública y Transparencia (PETI, por su sigla en inglés)⁵⁵ ofrece un ejemplo de diseño institucional que merece atención. A diferencia de los modelos predominantes en la región, la PETI no se concibe como un mecanismo sancionatorio, sino como una herramienta de gestión del talento público. Al estar vinculado al Ministerio de Gestión de Personal, el sistema no se percibe como un mecanismo externo de control, sino como una herramienta que acompaña el desarrollo de la carrera pública. Este enfoque disminuye resistencias, fortalece la cooperación interinstitucional y contribuye a que la ética sea parte de la gestión del talento y no solo de la función de control. Otro rasgo relevante es su integración con bases de datos estatales y financieras: información sobre bienes raíces, cuentas bancarias y, desde 2024, el valor de criptoactivos se importa directamente desde los registros oficiales y las plataformas de intercambio. Esto automatiza la declaración, reduce la carga administrativa y hace que el sistema dependa menos de la voluntad de declarar con precisión. El resultado es un proceso de verificación más robusto, con menor carga para los funcionarios y menos margen para omisiones.

⁵⁵ Ver la publicación *Lecciones de Corea del Sur: Sistemas electrónicos de declaración para la integridad pública en América Latina y el Caribe*, de Kilkon Ko y otros. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.18235/0013748> (BID, 2025).

La experiencia coreana ilustra que el diseño institucional no es neutral respecto a la calidad de los criterios que un órgano puede producir. En la región, una de las capacidades más determinantes, y con frecuencia más débil, es precisamente la de investigar y verificar.

C. CARACTERÍSTICAS QUE DEBEN REUNIR LOS ÓRGANOS DE CONTROL

El principal instrumento a través del cual los órganos de control detectan situaciones de conflicto de intereses son las declaraciones juradas de intereses, mediante las cuales los funcionarios reportan periódicamente sus vínculos, activos e intereses privados. La calidad de ese instrumento —qué se declara, cómo se verifica y con qué bases de datos se cruza la información— determina en buena medida la base de evidencia sobre la cual el órgano construye sus criterios interpretativos.

Los organismos de control deben contar con independencia formal y práctica para tomar decisiones libres de injerencias arbitrarias, y con suficiente credibilidad para generar confianza en la ciudadanía y que los funcionarios a quienes van destinadas las acepten⁵⁶.

La gestión de conflictos de intereses exige competencias técnicas específicas que no se adquieren de manera espontánea en organismos cuyo mandato principal es otro. Un auditor experimentado no es necesariamente un intérprete calificado de normas de ética pública, así como un investigador penal no está necesariamente preparado para analizar estructuras de intereses privados en contextos de función pública. Cuando la responsabilidad recae en organismos de mandato amplio, como las EFS, existe el riesgo de que los casos de conflicto de intereses queden a cargo de funcionarios sin la formación adecuada, lo que se traduce en criterios interpretativos inconsistentes o técnicamente débiles. Los órganos con mandato especializado, como las oficinas de ética pública, tienen una ventaja estructural: la acumulación de experiencia, la formación de equipos dedicados y el desarrollo de jurisprudencia administrativa coherente son más viables cuando el control de los conflictos de intereses es la razón de ser del organismo y no una función secundaria.

Esto llevó a muchas EFS a crear unidades especiales, dado que la gestión de un sistema de control de conflictos de intereses implica una tarea distinta a las labores tradicionales de auditoría. Algunos países cuentan con un órgano de control especializado, como las oficinas anticorrupción o de integridad o ética pública. Brasil adoptó un sistema mixto: creó una Comisión de Ética

⁵⁶ Sobre la independencia y los factores informales que afectan a los organismos de control, ver el informe *Strengthening the Independence of Supreme Audit Institutions* (IDI y OCDE, 2026).

Pública⁵⁷ para los funcionarios políticos y dejó el control de los funcionarios regidos por las reglas de empleo público a la Contraloría General de la Unión. En cambio, en México, el control recae en la Secretaría de la Función Pública en el ámbito federal, mientras que, en algunos casos, está a cargo de las EFS en el ámbito estatal.

D. FACULTADES DEL ÓRGANO DE CONTROL

Inicio y conducción de análisis e investigaciones. Los organismos de control tienen el deber de analizar las declaraciones de intereses e iniciar investigaciones. Esto puede ocurrir a partir de denuncias (para lo cual existen distintos canales, incluso que permiten que las denuncias sean anónimas), de otras actuaciones de otros organismos de control (auditorías externas, investigaciones de lavado de activos, áreas de compras públicas, etc.) o de oficio. Dado que en muchos países existen decenas de miles de declarantes, el organismo de control debe contar con una estrategia planificada para verificar el contenido de la información declarada. Estas estrategias pueden basarse en muestras aleatorias, altos cargos políticos y/o jerárquicos (como ministros o directores de empresas estatales), funciones específicas (por ejemplo, asesores) o en sectores particularmente sensibles (por ejemplo, salud, energía y minería). Hoy en día, la innovación es una aliada imprescindible para el control. Permite elaborar algoritmos para detectar anomalías (*outliers*) que actúen como banderas rojas y obliguen al investigador a mirar el caso particular de cerca, analizar textos (*web scraping*), entre muchas otras funcionalidades. En tal sentido, los organismos de control ya tienen áreas específicas que cuentan con especialistas dedicados a analizar datos, introducir nuevas funcionalidades e innovar las plataformas digitales con inteligencia artificial.

El área abocada al análisis de los conflictos de intereses también debe funcionar en coordinación con el área a cargo de las investigaciones patrimoniales. Un buen diseño institucional exige que estas áreas estén separadas, ya que requieren otro tipo de perfiles en sus recursos humanos (por ejemplo, investigadores penalistas, contadores forenses).

Solicitud de información. El órgano de control debe estar facultado para solicitar e intercambiar información con otros organismos del Gobierno e interoperar con otras bases de datos. También, debe poder solicitar aclaraciones o ampliaciones de información al propio funcionario declarante.

⁵⁷ <http://antigo.etica.planalto.gov.br/>

En Chile, por ejemplo, la Contraloría General de la República fiscaliza la oportunidad, integridad y veracidad del contenido de la declaración de intereses. Con ese fin, puede solicitar información a diferentes organismos, como la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, la Superintendencia de Valores y Seguros, la Superintendencia de Pensiones, el Servicio de Impuestos Internos, los Conservadores de Bienes Raíces y el Servicio de Registro Civil e Identificación. Hoy en día, las tecnologías permiten que este intercambio de información con distintos registros (bienes inmuebles, de comercio, de automotores y otros bienes muebles registrables, proveedores del Estado) pueda automatizarse, en tanto que la calidad de los datos (la completitud y la estandarización de la carga), los marcos legales y la voluntad política de las autoridades lo permitan. También es preciso cruzar información con otros organismos de control, como las unidades de inteligencia financiera, los organismos de recaudación tributaria y aduanera, los registros nacionales de identidad, los registros de beneficiarios de subsidios, jubilaciones y pensiones, planes sociales, instituciones financieras y crediticias.

Prevención de los conflictos de intereses. El órgano de control debe contar con facultades para ordenar al funcionario la adopción de distintos remedios personales (como la excusación) o procesales (como la organización de una audiencia pública) para evitar incurrir en una situación de conflicto de intereses. Para que estas medidas sean efectivas y tengan credibilidad, sus resoluciones deben ser obligatorias y no ser dictámenes o meras recomendaciones. Asimismo, los organismos de control deben ofrecer a los funcionarios la posibilidad de realizar consultas sobre situaciones particulares en las que pudieran encontrarse. Estas consultas pueden realizarse de manera presencial, por escrito o bien a través de herramientas digitales para tal fin.

E. RÉGIMEN SANCIONATORIO

Una vez determinada la existencia del conflicto de intereses (o el incumplimiento de presentar la declaración jurada), el órgano de control debe impulsar la aplicación de sanciones de acuerdo con el ordenamiento administrativo vigente. La violación de las reglas puede implicar sanciones para el funcionario responsable y/o para el acto administrativo.

En ambos casos, la aplicación de estas sanciones es especialmente compleja:

A. Sanciones al funcionario. La primera dificultad es que, en la mayoría de los países, los regímenes disciplinarios administrativos solo alcanzan a los funcionarios sujetos al régimen de empleo público y excluyen a las

autoridades políticas⁵⁸, cuyas decisiones son las que pueden perjudicar más al interés público. Para estas últimas, la remoción depende de la voluntad del presidente, de mayorías parlamentarias especiales o de que la conducta configure también un delito penal con pena de prisión o inhabilitación para ocupar cargos públicos.

Para los funcionarios del servicio civil, en cambio, caben sanciones administrativas que van desde el apercibimiento hasta la exoneración del cargo⁵⁹, siempre que exista un ejercicio efectivo del derecho a la defensa. Un desafío frecuente en la región es garantizar la imparcialidad del decisor: cuando el sumario se instruye en el mismo organismo donde el funcionario cumple funciones, el riesgo de parcialidad es alto. Una mejor práctica es que el órgano de control de ética pública sea parte interesada en el procedimiento.

La segunda dificultad es dónde se sustancia el sumario administrativo y la independencia del decisor. Algunas legislaciones ordenan instruir el sumario en el propio organismo donde el funcionario que incurrió en el conflicto de intereses cumple funciones. Esto suele implicar la falta de imparcialidad debido a un «espíritu de cuerpo» dentro del organismo en cuestión. Para evitar estos problemas, se sugiere tener en cuenta el órgano de control de la ley de ética pública como parte en el sumario, o bien, como un tercero interesado con acceso al expediente.

Otras reglas disponen que el sumario se instruya en un organismo de investigaciones administrativas o contraloría especializada, lo que garantizaría una mayor imparcialidad al decidir.

Otro de los problemas son las demoras en los sumarios, que se combinan fatalmente con períodos cortos de caducidad de instancia y prescripción que suelen existir en los reglamentos. Estas demoras pueden deberse a cambios de autoridades que paralizan expedientes, una saturación del volumen de trabajo mal gestionado, falta de funcionarios especializados en llevar investigaciones administrativas o prácticas discutibles como establecer que el sumario quede «suspendido» a la espera de la resolución de un caso judicial.

Tampoco resulta extraño que se cometan arbitrariedades en el proceso, como sancionar al funcionario directamente sin sumario previo y que luego todo se dirima en la justicia con la posibilidad de que se restituya al funcionario en su cargo, restringir sus derechos, como la falta de una imputación

⁵⁸ Ministros, viceministros, secretarios y subsecretarios, directores y alta gerencia de las empresas públicas del Estado, entre otros.

⁵⁹ Por ejemplo, en Argentina, constituye un delito omitir o falsear maliciosamente la declaración jurada patrimonial y de intereses, mientras que, en Honduras, la falta por no entregar oportunamente la declaración patrimonial se sanciona con una multa.

clara de hechos, la denegación de pruebas (peritajes, testimoniales, informativas, documentales) que impliquen un acceso limitado al expediente o notificaciones defectuosas.

B. Nulidad del acto. Cuando el conflicto de intereses afecta un acto administrativo (un decreto, una resolución o un contrato), la sanción natural prevista en las leyes es su nulidad⁶⁰. Las nulidades absolutas proceden cuando el vicio del acto administrativo es de tal gravedad que no puede subsanarse: el acto persigue un fin distinto al interés público, o contradice la ley u ordena algo prohibido. Es decir, en cierta forma, existe un desvío grave de poder⁶¹.

Sin embargo, conviene tener presente que la nulidad no siempre es la solución más eficaz. Como señala un estudio reciente del BID sobre los efectos de un enfoque de tolerancia cero⁶², la anulación retroactiva puede generar consecuencias desproporcionadas. Esto suele pasar con los casos de corrupción en la obra pública en que se interrumpen los trabajos y la obra queda sin terminar⁶³. Para estos casos, las reglas sobre conflictos de intereses deben también considerar sanciones alternativas a la nulidad, como puede ser una multa o la prohibición de volver a ser contratista del Estado.

Otro aspecto importante es determinar en qué organismo debe sustanciarse la nulidad. En general, una vez que el organismo de control dispuso que un acto se ejecutó en situación de un conflicto de intereses y debe declararse nulo, el expediente pasa al organismo donde se dictó el acto. Al igual que en el caso de los sumarios contra los funcionarios, es fundamental garantizar que el órgano de control de ética pública sea parte interesada en el procedimiento y pueda verificar que su resolución disponga la nulidad del acto, la cual debe cumplirse en sede administrativa. Si, posteriormente, el caso llega a sede judicial, lo importante será informar al organismo de control sobre la decisión final.

⁶⁰ En Argentina, por ejemplo, la Ley de Ética Pública establece que los actos administrativos adoptados en situación de un conflicto de intereses son «nulos de nulidad absoluta, sin perjuicio de los derechos de terceros de buena fe». Y agrega que las firmas contratantes o concesionarias serán solidariamente responsables por la reparación de los daños y perjuicios que, por esos actos, ocasionen al Estado.

⁶¹ Gordillo, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo 3, Capítulo XI, Sistema de nulidades del acto administrativo.

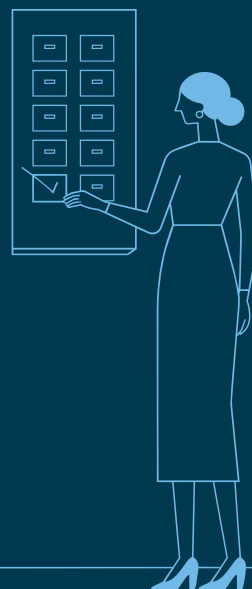
⁶² De Michele, Roberto y otros, *Efectos de la corrupción en los contratos de asociaciones público-privadas*, BID (2018).

⁶³ Imaginémonos un contrato para construir una carretera firmado por un ministro de transporte que tenía acciones en la compañía que resultó ganadora de una licitación. La obra comienza a ejecutarse y luego se paraliza en la mitad ante la declaración de nulidad del contrato.

VI.

Reflexiones finales

**Gestión de conflictos de
intereses en América Latina**
Diez principios para interpretar
casos complejos



CAPÍTULO VI.

Reflexiones finales



Los principios interpretativos analizados y las normas preventivas y sancionatorias descritas muestran que la gestión efectiva de los conflictos de intereses es más compleja que la simple aplicación mecánica de reglas. Un hallazgo transversal de esta investigación —en coincidencia con un estudio reciente de la OCDE⁶⁴— es la brecha que existe entre tener una ley y aplicarla. Según nuestros hallazgos, la gran mayoría de los países de la región que cuentan con reglas sobre conflicto de intereses no resuelven casos formalmente. En efecto, si bien nuestra búsqueda de casos (a través de Internet y de consultas a funcionarios de agencias de control) puede no haber sido exhaustiva, intuimos que, de existir otros casos, estos no se publican o son de muy difícil acceso.

Esto genera una falta de sistematización de la jurisprudencia, lo que impide construir una base de datos de precedentes sobre los cuales basarse para tomar decisiones futuras.



La ausencia de institucionalidad en la aplicación de las reglas de integridad pública trae otras consecuencias negativas. Las situaciones de conflicto no dejan de ocurrir —basta con leer los diarios o las redes sociales para constatarlo—, sino que se dirimen en la arena política, con justificaciones y acusaciones públicas y, en el mejor de los casos, con el desplazamiento del funcionario. El resultado es un desgaste del capital político, ya que, al no construir jurisprudencia administrativa, no se conocen las reglas existentes ni se cumplen los comportamientos esperados.

⁶⁴ *Perspectivas de anticorrupción e integridad 2026*, La integridad como ventaja estratégica, OCDE, 2026.

El análisis realizado permitió identificar tres brechas.

BRECHA NORMATIVA. Los marcos legales de la región se diseñaron para un universo de intereses privados relativamente visible y estable. Hoy deben reformarse para reflejar la complejidad de los instrumentos financieros actuales (activos transfronterizos, estructuras societarias complejas, criptoactivos), lo cual dificulta detectar y probar un conflicto.

Otros problemas normativos que persisten son: a) la ausencia generalizada de plazos de enfriamiento previos y posteriores a la función pública, una herramienta básica para prevenir los conflictos de puerta giratoria que la legislación de la región no incorpora de manera sistemática; b) la dificultad en la aplicación efectiva de sanciones, tanto personales como las nulidades del acto administrativo; c) la regulación de aquellas zonas grises respecto de personas que cumplen servicios públicos pero que no están alcanzadas por las normas de integridad pública (como directores y gerentes de empresas públicas, funcionarios de fondos fiduciarios o funcionarios contratados con dinero público administrado por entidades de la sociedad civil o las universidades), y d) la ausencia de remedios personales y procesales para resolver de forma razonable y eficaz situaciones de conflicto de intereses.

Lamentablemente, los remedios tradicionales que se utilizan, como la excusación, a menudo resultan insuficientes o no resuelven de manera adecuada los casos frente a los intereses en juego. Esto explica por qué hay países que buscan innovar incluyendo remedios personales (venta de acciones o suscripción de un acuerdo de integridad) y procesales (consultas públicas o audiencias en las que la ciudadanía en general pueda conocer y debatir la adopción de una política pública determinada, o disponer la publicidad de antecedentes profesionales y laborales de un funcionario).

BRECHA INTERPRETATIVA. Incluso cuando existe una norma aplicable, los órganos de control carecen de criterios comunes para interpretarla. En parte, esto se debe a que el análisis de los conflictos de intereses en la función pública tiene una naturaleza inherente casuística que va más allá del simple contraste entre hechos y normas, que exige también evaluar los principios y deberes éticos que rigen la conducta de los funcionarios públicos, tales como la imparcialidad, la buena fe o la confidencialidad, incluidos en los códigos de conducta o en las leyes de ética de cada país. Los remedios tradicionales (la excusación, típicamente) a menudo resultan insuficientes frente a la complejidad de los intereses en juego, lo que refuerza la importancia de innovar con herramientas preventivas como las descritas en este capítulo.

BRECHA INSTITUCIONAL. Muchos órganos de control operan en condiciones que limitan su capacidad de producir criterios de calidad (independencia formal, pero no siempre real, especialización insuficiente y facultades investigativas que rara vez se ejercen de oficio), incluso cuando la ley lo permite.

La tarea exige organismos de control independientes (tanto en lo formal como en la práctica, a fin de evitar influencias indebidas), que cuenten con potestades de investigar y reunir o acceder a distintos elementos probatorios y personal suficiente y capacitado. También requiere una actitud proactiva para abrir los casos. Si bien los organismos de control pueden abrir investigaciones de oficio, y no únicamente a partir de denuncias, es una facultad que no suele utilizarse.

Un enfoque integrado eficaz, que combina (i) marcos legales modernos alineados con estándares internacionales y buenas prácticas; (ii) principios interpretativos para construir una jurisprudencia administrativa coherente; (iii) herramientas preventivas innovadoras; (iv) organismos de control con mandatos, capacidades e independencia robustos, y (v) el uso de tecnología para interoperar bases de datos y detectar situaciones de conflicto que, de otro modo, pasarían inadvertidas, permitirá que los funcionarios públicos ejerzan su cargo con claridad sobre lo que pueden y lo que no pueden hacer.

En el mediano plazo, se debe profundizar esta línea de investigación para que los países promuevan la integración de sistemas normativos e instituciones de control para contrarrestar el tráfico de influencias. En definitiva, un conflicto de intereses es parte de un engranaje mayor en el que también confluyen los *lobbies*, el financiamiento de las campañas políticas y los delitos de enriquecimiento ilícito y soborno. Avanzar en esta dirección es fundamental para fortalecer el Estado de derecho y las instituciones democráticas.

BIBLIOGRAFÍA



Doctrina

- Ackerman, Susan Rose y Palifka, Bonnie. 2016. *Corrupción y Gobierno: Causas, Consecuencias y Reforma*, Cambridge U. Press.
- Cantone, Raffaele. 2018. *Corruzione e AntiCorruzione: Dieci Lezioni*. Feltrinelli.
- Carpenter, Daniel y Moss, David. 2013. *Previendo la captura regulatoria*. Cambridge University Press.
- Carrió, Genaro R. 1964. *Notas sobre Derecho y Lenguaje*. Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- Dávid-Barrett, E. 2023. «State Capture and Development: A Conceptual Framework». *Journal of International Relations and Development*. <https://doi.org/10.1057/s41268-023-00290-6>
- Dernhardt, K. 1988. *La Ética del Servicio Público*, Greenwood Press.
- García de Enterría, E. 1995. *La Lucha contra las Inmunidades del Poder*. Madrid: Editorial Civitas.
- Gargarella, R. 2008. «La dificultosa tarea de la interpretación constitucional». En *Teoría y Crítica del Derecho Constitucional*, Tomo 1. Buenos Aires: Editorial Abeledo Perrot.
- Gordillo, A. *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo 3. https://www.librotecnia.cl/sitioweb/producto_detalle3654
- Hellman, J., Jones, G. y Kaufmann, D. 2000. *Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption and Influence in Transition*. Policy Research Working Paper Nro. 2444. Washington D. C.: Banco Mundial.
- Johnston, M. 2005. *Síndromes de Corrupción*. Cambridge University Press.
- Larocca, A. y otros. 2019. *Ética Pública y Conflictos de Intereses*. Oficina Anticorrupción, Argentina. <https://www.argentina.gob.ar/anticorruptcion/prevencion/conflictos-intereses/manual-etica>
- Nino, C. S. 1992. *Fundamentos del Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Editorial Astrea.
- Ramió, C. 2022. *Burocracia Inteligente: Guía para transformar la Administración Pública*. Madrid: Libros de la Catarata.
- Rosanvallon, P. 2015. *El Buen Gobierno*. Buenos Aires: Ediciones Manantial.
- Sagüés, N. 2016. *La interpretación judicial de la Constitución*. México: Editorial Porrúa.
- Vercellone, A. 2021. *Los Engranajes de la Responsabilidad Pública*. Buenos Aires: Editorial Euros.

BID (Banco Interamericano de Desarrollo)

- De Michele, R. y Dassen, N. 2018. *Conflicto de intereses: Desafíos y oportunidades para implementar un sistema efectivo de prevención y control*. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo. <https://doi.org/10.18235/0001362>
- De Michele, R. y otros. 2018. *Efectos de la corrupción en los contratos de asociaciones público-privadas*. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0001355>
- De Michele, R. 2025. «La confianza en el Estado y la integridad de los funcionarios públicos». En *Mejores gobiernos para mejores vidas: fortaleciendo las capacidades del Estado para una gestión estratégica, meritocrática e inclusiva del servicio civil en América Latina y el Caribe*, editado por S. Naranjo Bautista, E. Mosqueira y M. Lafuente (279–299). Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo. ISBN: 978-1-59782-560-3.
- Ko, Kilkon y otros. 2025. *Lecciones de Corea del Sur: Sistemas electrónicos de declaración para la integridad pública en América Latina y el Caribe*. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0013748>

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos)

- Recommendation of the Council on OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service*. Disponible en: <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/130/130.en.pdf>
- La gestión de los conflictos de intereses en el servicio público. Líneas directrices de la OCDE y experiencias nacionales*. 2004. Madrid: OCDE. Disponible en: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/la-gestion-de-los-conflictos-de-intereses-en-el-servicio-publico_9788495912220-es
- Managing Conflict of Interest in the Public Sector. A Toolkit*. 2005. París: OECD Publishing.
- Post-Public Employment: Good Practices for Preventing Conflict of Interest*. 2010. Disponible en: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/post-public-employment_9789264056701-en
- Ministerial Advisors: Role, Influence and Management*. 2011. París: OECD Publishing.

Legislación y jurisprudencia

Argentina

- Ley 25188 de Ética en el Ejercicio de la Función Pública. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-25188-60847/actualizacion>
- Ley 19550 de Sociedades Comerciales.
- Decreto 41/99, Código de Ética de la Función Pública. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-41-1999-55841/texto>
- Decreto 202/2017. *Conflicto de Interés. Procedimiento*. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/272923/texto>

Proyecto de Ley de Integridad y Ética Pública (OA). https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/proyecto_de_ley_de_integridad_y_etica_publica.pdf

Resolución OA/DPPT Nro. 38/2000, Expediente 025/028/00 (caso Henoch Aguiar).

Resolución OA/DPPT Nro. 45/2000. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/resol_45_farias_bouvier_nestor.pdf

Resolución OA/DPPT Nro. 64/2001. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/resol_64_terranova_angela_y_ducros_gabriela.pdf

Resolución OA/DPPT Nro. 103/03. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/camano_resolucion_final_.pdf

Resolución OA/DDPT Nro. 113/06. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/resolucion_113-06.pdf

Resolución OA/DPPT Nro. 133/2009. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/res_133-09_d_cameron_-_secrenergia.pdf

Resolución OA/DPPT Nro. 386/2013. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/res_386-13_cf_casa.pdf

Resolución OA/DPPT Nro. 447/2014. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/res_447-14_ci-gennari_.pdf

Resolución OA 2016-1-E-APN-OA#MJ (caso Aranguren). <http://archivo.anticorrupcion.gob.ar/documentos/aranguren.pdf>

Resolución OA 2017-2-APN-OA#MJ.

Resolución OA 2018-10-APN-OA#MJ.

Resolución OA 10/2018.

Resolución OA 24/2019.

Resolución OA 1/2023.

Resolución OA 16/2024.

Resolución OA 2006-111. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/resolucion_111_cirielli.pdf

Chile

Ley 19653 sobre Probidad Administrativa aplicable a los órganos de la Administración del Estado, artículo 56. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=191865>

Ley 20880 sobre Declaración de intereses y patrimonio.

Ley 21634 del 11 de diciembre de 2023 de reforma a la Ley 19886 de Contratos Administrativos de Suministros y Prestación de Servicios.

Colombia

Constitución Política, artículo 127.

Ley 80 de 1993, artículo 8, inciso f).

Ley 136 de 1994, artículo 48.

Ley 734 de 2002 (Código Disciplinario Único), artículos 40, 44 y 35, numeral 14.

Procuraduría General de la Nación, IUS 73572. https://drive.google.com/file/d/1stxGbZtGtCLEIEzjlldKY-6Xx1tJy_hx/view?usp=drive_link

Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Radicación 1135, 22 de julio de 1998.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia 01610, 17 de marzo de 2011.

Costa Rica

Ley 8422 contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, artículo 53. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=53738&nValor3=90841

Paraguay

Ley 7089/2023, reformada por la Ley 7236/2024. <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/11463/ley-n-7089> ; <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/12285/ley-n-7236>

Perú

Ley 31564. <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2096431-2>

Estados Unidos

Administrative Procedure Act (APA). https://www.law.cornell.edu/wex/administrative_procedure_act

