

Causa 8044/2008. "FISCALIA DE INVESTIGACIONES ADMINISTRATIVAS c/ EN-INTA-SAGPYA-RESOL 362/05 252/07 (EXPTE 935/04) s/ PROCESO DE CONOCIMIENTO"

Buenos Aires, 23 de mayo de 2008.

Por presentado, por parte y por constituido el domicilio legal.



Y VISTOS; CONSIDERANDO:

1.- Se presenta el Fiscal Nacional de Investigaciones Administrativas y deduce demanda ordinaria contra el Consejo Directivo del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria y la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca, impugnando la Resolución N° 362/05 del primero en cuanto rechaza la intervención de la Fiscalía a intervenir en el Expte. Reservado N° 935/04 como parte acusadora, y la Resolución N° 252/07 del segundo, en cuanto rechaza el recurso de alzada interpuesto contra la providencia mencionada.

Relata que el Expte. FIA N° 20.320/04 fue iniciado como consecuencia de la comunicación del sumario administrativo que tramita como Expte. Reservado N° 935/04, ordenado por Disposición N° 533/04, con el objeto de investigar presuntas irregularidades con relación a la licitación para la contratación de una nueva ART. En dicha actuación, la Fiscalía decidió intervenir como parte acusadora y lo comunicó al Secretaría Técnica de la Dirección Nacional de Tecnología Agropecuaria, habiendo tomado conocimiento con fecha 27/11/06 que el 4/7/05, el Consejo Directivo del INTA habría rechazado su intervención como parte acusadora sobre la base de la doctrina sentada por la Procuración del Tesoro de la Nación en el Dictámen N° 190/99.

En tal sentido, sostiene que la denegatoria de la legitimación

para intervenir como parte en el procedimiento administrativo especial sumarial constituye un típico acto asimilable a definitivo que afecta la competencia de la Fiscalía en un doble carácter: en tanto le impide intervenir como parte acusadora en el Expte. Reservado N° 935/04, y en cuanto esa decisión constituye un antecedente de alcance general cuya aplicación será extendida a los casos en los que se presenten situaciones similares.

Alega que el objetivo de la intervención es propio del Ministerio Público, en defensa de la legalidad y de los intereses generales de la sociedad, en los términos del art. 120 de la Constitución Nacional y art. 1° de la ley 24.946, aclarando que al asumir como parte en el sumario administrativo les asistirían los mismos derechos que a la parte sumariada, entre los que enuncia: el de proponer y controlar la prueba, contestar vistas vinculadas con los informes de instrucción, interponer remedios impugnatorios en sede administrativa y judicial, promover acción criminal – en caso de verificarse una hipótesis delictiva- y colaborar mediante la introducción de pruebas producidas en su propia investigación.

Sustancialmente cuestiona el Dictamen N° 190 de la Procuración del Tesoro de la Nación, que -dice- se habría emitido como respuesta a una consulta de la AFIP sobre la aplicación del Reglamento de Investigaciones Administrativas a los sumarios iniciados antes de su vigencia. Indica que la doctrina de la PTN, que fue dictada excediendo el marco de la consulta efectuada, conduce a interpretar que el único supuesto en que podrá considerarse a la FIA como parte acusadora en el sumario, es en el caso de existir una denuncia previa en sede de esa Fiscalía por los mismos hechos y se contrapone con lo previsto en el art. 45 y 33 –inc. I- de la ley 24.946 y 134 del Reglamento de Investigaciones Administrativas (aprobado por Anexo I del Decreto 467/99), cuyo art. 3°, luego de establecer la obligación de comunicar a la FIA la iniciación de todo sumario tiene por



objeto que ésta, si lo estimare conveniente tome intervención como parte acusadora.

2.- Que, corresponde ingresar al tratamiento de la medida requerida, señalando que en otros precedentes anteriores, me he ocupado de puntualizar que el análisis de procedencia de cualquier pronunciamiento cautelar obliga a partir de la base de que la medida a dictarse debe significar un anticipo asegurativo de la garantía jurisdiccional, para impedir que el derecho cuyo reconocimiento se pretende obtener pierda virtualidad durante el lapso que transcurre entre la iniciación del pleito y el dictado de la sentencia definitiva, en la que eventualmente se reconozca la existencia del derecho.

Por ello, se sostiene que la característica del procedimiento cautelar impide un conocimiento exhaustivo y profundo de la materia controvertida, posibilitando sólo uno superficial encaminado a obtener una declaración de mera probabilidad acerca de la existencia de ese derecho, pues la certeza sobre el mismo sólo será alcanzada con la sentencia que se dicte en el proceso principal.

Lo que importa resaltar entonces, es que el proceso cautelar, en tanto protección provisional, se encuentra siempre anudado al proceso principal donde -con la participación de la parte enfrentada en la contienda- se debata la existencia y alcance del derecho de fondo; de forma tal que su finalidad reside, exclusivamente, en asegurar el cumplimiento efectivo de la resolución definitiva que en ese proceso recaiga.

3.- Que en tal sentido, si bien es cierto que frente a la presunción de legitimidad de que gozan los actos administrativos, la admisión de medidas cautelares contra los mismos deben ser apreciados con criterio riguroso, no lo es menos que el tipo de impugnación que la actora articula respecto de la Resolución del Consejo Directivo del INTA N°

U S O O F I C I A L

362/05, confirmada mediante Resolución 252/07 del Secretario de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos, amerita, a criterio de la suscripta, una excepción al principio que enunciara.

Y ello es así, toda vez que, aún en el supuesto de un proceso en el que se planteara la inconstitucionalidad de una norma, cualquiera sea el rango que ésta ostente, la naturaleza de las medidas cautelares no exige de los magistrados –reitero-, el examen de la certeza sobre la existencia del derecho pretendido, sino sólo de su verosimilitud. Y así lo ha señalado la Corte Suprema de Justicia de la Nación al indicar que "...el juicio de verdad en esta materia se encuentra en oposición a la finalidad del instituto cautelar, que no es otra que atender a aquello que no excede del marco de lo hipotético, dentro del cual, asimismo, agota su virtualidad ..." (CSJN, "Albornoz c/Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación s/medida de no innovar", sentencia del 20.12.84; Fallos 306:2062).

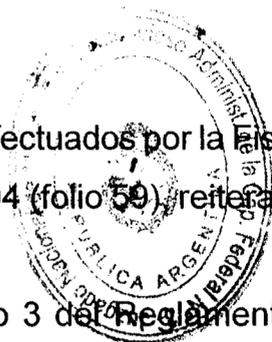
4.- Que relativamente al cumplimiento de los recaudos previstos en el art. 230 del Código Procesal, de manera preliminar, debo señalar que encuentro configurada, esa apariencia de verdad a que hiciera referencia el precedente citado -aunque con las limitaciones a las que haré referencia a continuación-, pues aparecería como principio, e insisto, dicho esto en el limitado marco de conocimiento propio de las medidas cautelares, que el rechazo de la intervención de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas en el Sumario administrativo que tramita como Expte. Reservado N° 935/04, se encuentra en oposición a lo establecido en la ley 24.946, art. 45 (en especial, incs. a y b).

En efecto, si bien de las constancias aportadas a la causa no surge que la Fiscalía de Investigaciones Administrativas haya efectuado una investigación previa a su intento de constituirse como parte acusadora en el sumario en cuestión, lo cierto es que su actuación se encontró limitada toda

vez que no fueron respondidas los requerimientos efectuados por la Fiscalía N° 7 que comenzaron con el oficio fechado el 22/9/04 (folio 59), reiterado el 17/12/04 (folio 64) y el 21/2/05 (folio 79).

5.- Que, cabe destacar que el artículo 3 del Reglamento de Investigaciones Administrativas, aprobado como Anexo I del Decreto reglamentario 467/99 dispone que “cuando un hecho, acción u omisión pueda significar responsabilidad disciplinaria, exista o no perjuicio fiscal, para cuya sanción se exija una investigación previa, ésta se sustanciará como información sumaria o sumario. La iniciación de todo sumario administrativo **deberá** ser puesta en conocimiento de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas, **a fin de que ésta, si lo estimare conveniente, tome intervención como parte acusadora.** En su caso, y **por vía de excepción, también la Fiscalía de Investigaciones Administrativas podrá optar por intervenir como parte coadyuvante,** cuando así lo solicitare. En tal supuesto, su función tenderá fundamentalmente a asegurar la legalidad, el orden público y los intereses generales de la sociedad en coordinación con las autoridades administrativas que ejercen la acción disciplinaria” (el énfasis no corresponde al original).

Por su parte, en el artículo 49 de la ley 24.946 se establece que “**(C)uando en la investigación practicada por la Fiscalía** resulten comprobadas transgresiones a normas administrativas, el Fiscal Nacional de Investigaciones Administrativas pasará las actuaciones con dictamen fundado a la Procuración del Tesoro de la Nación o al funcionario de mayor jerarquía administrativa de la repartición de que se trate, de conformidad con las competencias asignadas por el Reglamento de Investigaciones Administrativas. En ambas circunstancias, las actuaciones servirán de cabeza del sumario que deberá ser instruido por las autoridades



correspondientes. En todas estas actuaciones que se regirán por el Reglamento de Investigaciones Administrativas, la Fiscalía será tenida, necesariamente, como parte acusadora, con iguales derechos a la sumariada, en especial, las facultades de ofrecer, producir e incorporar pruebas, así como la de recurrir toda resolución adversa a sus pretensiones. Todo ello, bajo pena de nulidad absoluta e insanable de lo actuado o resuelto según el caso” (énfasis agregado).

6.- Que, por otro lado, a partir de la sanción de la ley 24.946, la Fiscalía de Investigaciones Administrativas pasó a formar parte del Ministerio Público Fiscal (art. 43), que -luego de la reforma constitucional de 1994- es un órgano independiente con autonomía funcional y autarquía financiera que tiene por función promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad de los intereses generales de la sociedad en coordinación con las demás autoridades de la República (art. 120 de la Constitución Nacional).

Sobre esa base, he tenido oportunidad de resolver -en otro caso-, que por el principio de colaboración que debe primar entre los órganos públicos, no existe obstáculo para que el Instructor Sumariante informe a dicha Fiscalía sobre la orden de sumario dispuesta y el estado procesal de la investigación o para que tome conocimiento del expediente en la sede del instructor o se le remita fotocopias del mismo; y ello así, aún cuando pese sobre el trámite, el secreto de sumario previsto en el art. 46 del RIA (v. este Juzgado *in re* “FISCALIA DE INVESTIGACIONES ADMINISTRATIVAS c/ EN-CONICET-RESOL 1273/03 Y 1658/05-EX 168/05 RES 624/02 s/ PROCESO DE CONOCIMIENTO”, de fecha 3/ 9/07).

7.- Que formuladas tales apreciaciones, debe repararse que las providencias cautelares no constituyen un fin en sí mismas, sino que,



ineludiblemente, están preordenadas a la emanación de una ulterior providencia definitiva, cuyo resultado práctico aseguran preventivamente; por tanto, si bien las medidas precautorias pueden solicitarse antes o conjuntamente con la promoción de la acción principal, están íntimamente vinculadas al objeto de la litis, desnaturalizándose el fin de la cautela, no sólo cuando no se corresponden con el objeto final de un proceso, sino también, cuando se superponen o equivalgan lo mismo que se intenta obtener con la sentencia de fondo.

En función de lo expuesto, corresponde admitir la medida cautelar –aunque con diferentes alcances que la solicitada en el escrito de inicio–, ordenando que se otorgue a la Fiscalía de Investigaciones Administrativas intervención como parte coadyuvante en el sumario administrativo que tramita como Expte. Reservado N° 935/04, a fin de que ejerza la defensa de la legalidad a la que se hace referencia en la Constitución Nacional, en coordinación con las demás autoridades competentes.

La solución que se propicia recepta la doctrina que, en diversas oportunidades, todas la Salas de la Excma. Cámara en lo Contencioso Administrativo Federal, han sostenido, en el sentido de que no corresponde dictar a título precautorio decisiones cuyo objeto coincida total o parcialmente con el de la demanda (confr. Sala II, "Policyd S.A. de C.V", del 15.06.95), pues si así se hiciera, después de su dictado el proceso quedaría vacío de contenido al satisfacerse por medio de la cautelar el objeto de la pretensión (v. Sala I, "Triulzi" del 13.12.90, Sala IV "Tradimex", del 05.04.91), o que, de accederse a la medida cautelar solicitada se estaría comprometiendo la propia materia debatida en la causa y, ello es precisamente lo que se encuentra en oposición al instituto cautelar (v. Sala

V "Bichachi" del 04.09.00 y "Protec Asociados SRL" del 17.09.02), pues se afectaría el objeto del pleito, con menoscabo de garantías constitucionales como el derecho de defensa y de igualdad de las partes (confr. Sala III, "Microsules y Bernabó SA, del 02.04.92).

Por lo expuesto, **RESUELVO:**

1) Admitir, en los términos que surgen del considerando anterior, la medida cautelar solicitada.

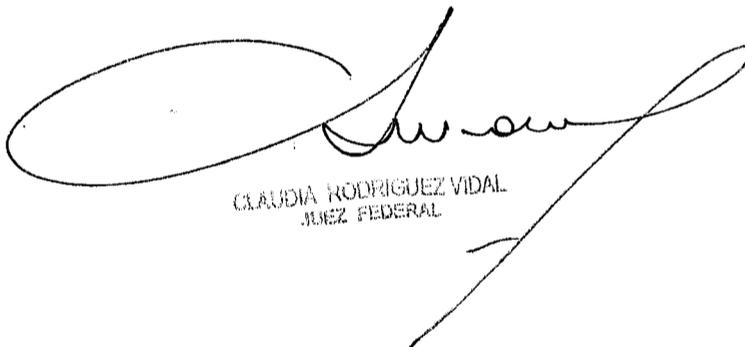
2) En atención a la persona demandada, practíquese la comunicación a la Procuración del Tesoro de la Nación prevista en el art. 8º de la ley 25.344, debiendo librarse el oficio, cuya confección, suscripción y diligenciamiento se encuentra a cargo de los letrados de la actora.

Hágase saber que en la constitución de los domicilios en los escritos presentados se deberá incluir la zona de notificación que le corresponde (Resolución 132 del Consejo de la Magistratura).

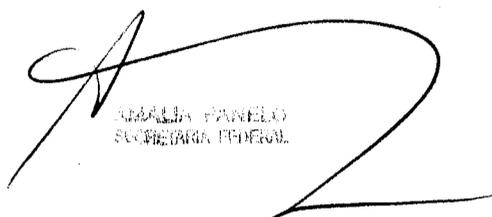
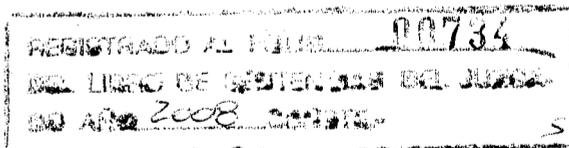
Téngase presente la documental acompañada, la reserva del caso federal formulada y las autorizaciones conferidas, a los fines expuestos.

3) Resérvense las actuaciones.

Regístrese y notifíquese.



CLAUDIA RODRIGUEZ VIDAL
JUEZ FEDERAL



ANALÍA PÁEZ
SECRETARÍA FEDERAL