

Poder Judicial de la Nación

Buenos Aires, ~ de agosto de 2008

y. VISTOS:

Para sentencia los autos ~ratulados: "Fiscalía. Inves-
tigaciones Administrativas (Ex 22827/1561) el EN - CONICET - Resol 1600/07
(Expte. 2961/06) si Proceso de conocimiento~'; Expte. N° 36.467, de los que

RESULTA:

10) Que, a fs. 1/13, el Dr. C. Manuel Garrido, en su ca-
rácter de Fiscal Nacional de Investigaciones Administrativas, prQmueve acción de
nulidad contra la decisión de la señora instructora del sumario administrativo que
tramita por expediente N° 2951/06 del registro del Consejo Nacional de Investiga-
ciones Científicas y Técnicas -CONICET- de fecha 26 de marzo de 2007, por la
que se rechazó la pretensión de esa Fiscalía de intervenir en dicho trámite como
parte acusadora -con fundamento en el Dictamen N° 190/99 de la Procuración del
Tesoro de la Nación- y contra la Resolución del Directorio CONICET N° 1600, del
27 de junio de 2007, en cuanto rechazó el recurso jerárquico interpuesto por esa
Fiscalía contra la providencia antes mencionada.

Relata que la intervención fue requerida en el marco
del expediente FIA 22.827/1561, que se inició como consecuencia de la comuni-:
cación del sumario administrativo que tramita por el expediente CONICET N°
5923/05; cuyo objeto es la investigación de presuntas irregularidades comQtidas
en el Museo Argentino de Ciencias Naturales "Bernardino Rivadavia" por la venta
de calcos de dinosaurios, entre otros hechos, tales como la venta de fósiles y de
sechos originales de fauna marina.

Narra que la Fiscalía decidió intervenir como parte
acusadora y así lo comunicó a la instructora sumariante del CONICET, que, pos-
teriormente, la accionada le comunicó la Resolución D N° 2649/07 por la que se
disponía la ampliación del sumario administrativo N° 5923/05 para investigar los
hechos como, por ejemplo, la falta de inventario de los calcos, la sustracción de
bienes culturales y el envío de la documentación al exterior sin registro de su con-
tenido. Afirma que se fueron contestando oportunamente los pedidos de informes
formulados por ese Ministerio Público, sin que en momento alguno se cuestionara
su derecho a intervenir como parte acusadora.

Explica que en el expediente FIA N° 22.827/1561, se tomó conocimiento, a su vez, de la existencia del sumario administrativo que tramita por expediente CONJCECET N° 2951/06 cuyo objeto es la investigación de la venta de réplicas y/u originales de fósiles en los que podrían haber intervenido agentes del Consejo. Que por una cuestión de coherencia con lo resuelto respecto del sumario, que tramita por el expediente CONJCECET N° 5923/05, se decidió intervenir en el N° 2951/06 como parte acusadora, lo que le fue comunicado a la señora instructora sumariante del CONJCECET. Cuenta que el 27 de abril de 2007 recibió una nota suscripta por la señora instructora fechada el 26 de marzo del mismo año mediante la cual se le comunicó que no se tendría por parte acusadora a esa familia, el/lo con fundamento en la doctrina sentada por la Procuración del Tesoro de la Nación en el Dictamen N° 190/99.

Refiere que, contra dicho acto, se interpuso el recurso jerárquico previsto en los artículos 8° a 93 del Reglamento de Procedimientos Administrativos; que en dicho recurso, además de otros fundamentos, se destacó principalmente en que habrían incurrido el CONJCECET entre las actuaciones disciplinarias referidas respecto de la intervención de esa parte. Que, pese a ello, el Directorio del CONJCECET rechazó el recurso interpuesto mediante la Resolución D N° 1600/Q7 que le fuera notificada el 3 de julio de 2007.

Funda su posición, entre otros motivos, en lo normado por la Ley 24.946 y el Reglamento de Investigaciones Administrativas.

Asimismo, sostiene que la interpretación de la Procuración del Tesoro de la Nación no responde a ninguna finalidad útil y, en definitiva, conduce a resultados absurdos al vedar al Ministerio Público la posibilidad de ejercer su competencia y, eventualmente, cooperar en esta investigación administrativa. Que admitir el dictamen de la P.T.N. 190/99 con alcance restrictivo con respecto a la intervención de la F.I.A. en los procedimientos administrativos disciplinarios que trata el Decreto 47/99, importa en sustancia y realidad modificar la proyección y alcance de normas superiores emanadas por el Poder Ejecutivo Nacional.

Expresa, en síntesis, que el CONJCECET integra la Administración Pública Nacional; que la Fiscalía de Investigaciones Administrativas es competente para promover la investigación de la conducta de los agentes

Poder Judicial de la Nación

integrantes de la Administración Pública Nacional; que, por lo tanto, la conducta de los agentes integrantes del CONICET se encuentra alcanzada por la competencia de la F.I.A.; que la competencia de la F.J.A se ejerce mediante la realización de investigaciones preliminares y la intervención de sumarios disciplinarios y causas penales; que la forma y circunstancias en que se ejerce la competencia de la F.I.A surgen de la ley misma y no puede resultar limitada por el propio controlado. merced a la aplicación al caso de la interpretación deformada de un pronunciamiento de un órgano consultivo (P.T.N); que por las razones apuntadas, el acto por el que se deniega a esa Fiscalía la posibilidad de intervenir como parte acusadora en un sumario administrativo se encuentra afectado de nulidad absoluta (artículo 14, inciso b) de la ley 19.496 y artículos 45, inciso a y b y 49 de la ley 24.946).

«
u
u..
o
o
en

Ofrece prueba documental, hace reserva del caso federal y pide el dictado de una medida cautelar cuyo objeto es que se declare la suspensión del trámite del sumario administrativo que tramita por el expediente N° 2951/06 a partir de que se haya elaborado el Informe previsto en el artículo 108 del RIA. La medida fue "concedida" a fs. 64/66 del Incidente de Medida Cautelar que tramita por cuerda separada.

2°) Que, a fs. 77/85 "via" el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas "CONIGEL" interpone al progreso de la acción la excepción de falta de legitimación activa en tanto entiende que la actora notitulariza un interés concreto y personal que se encuentre afectado por el acto que impugna.

Indica que la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas no está legitimada en tanto se trata de un órgano, descentralizado del Ministerio Público, sin personalidad jurídica de Derecho Público y, por ende, sin capacidad procesal para estar en juicio; que no existe caso pues el "agravio" no trasciende del terreno teórico y especulativo en el que se inscribe la demanda.

Aduce que la pretensión de la actora viola el principio de división de poderes por cuanto el control confiado a los jueces no abarca todos los actos y omisiones en que incurra la Administración y que los propios Fiscales Administrativos no han observado que las facultades que otorga la Ley 19.496 derivan insuficientemente para intervenir y ser parte, en el trámite de un incidente de medida cautelar.

Subsidiariamente contesta demanda. Sostiene que el planteónuliftoante de la actora respecto deJo decidido por la senoraInstructora SUMariantedelCONICET,. posteriormente ratificado mediante el dictado de la Resolución D N°, 1éOO/07que rechaza el recurso jerárquICO Interpuesto por la acclo-nante, no puede tener andamiento dado que a pesar de lo sostenido por la F.I.A, en ellas se realizó una correcta intelección y aplicac.ió n de las normas que rigen el caso.

4°) Que, a fs.98,se declara la cuestión de puro de de-recho yj 21fs. 102, quedan los .autos en estado de dictar sentencia. V,

CONSIDERANDO:

t- Que corresponde tratar en primer lugar la excepción de falta de legitimación activa opuesta por la accionada.

Hay falta de legitimación para obrar cuando el actor o el demandado no son las personas especialmente habilitadas por la ley para asumir tales caHdades con referencia a la conqrEitamateria sobre la cual ver... sa el proceso (Palacio, uLa excepción de falta manifiesta de legitimación para obrar!" Revista Argentina de Derecho Procesal, 1968, N° 1, páO. 78 cit. en FenQ" ohietto-Arazi, "Código Procesal Civil y Comercial de la Nación", 1 ti, pág. 210; Excm. Cámara del Fuero, Sala 11, in ni: "GOPP el Caja de Retiros Jublla~lones y Pensiones de la PQlicía Federal y otro s/ juicio de conQcimientQ". del 131Q7/1995; Sala V, in re: ijCentro Gallego de Buenos Aires el MO de Economía y Obras y Ser- vicios Públicos y Otro s/ contrato administrativo", del 16/06/1998, entre mucho\$ otros).

«

u

u...

o

o

CJ)

En el marco de lo expuesto, no procede 00" mo excepción de falta de legitimación activa el argumento de la demandada refe- rido a que la Fiscalfa. Nacional de Investigaciones Administrativas carece de ca.. pacidad procesal para estar. en juicio en tanto se trata de un órgano desQOnoen- trado del Ministerio Público. Esa manifestación se refiere a la situaoión prevista en él artículo 347, inci-o 2°, del Código Procesal Civil y Comercial deJa Nación yno la del inciso 3° camose planteó. Sin perjuicio de que este. nO aS el momento pro- cesal oportuno para el análisis de lo atinente a la falta de personería, cabe aclarar que este Tribunal considera que el Fiscal de Investigaciones Administrativas se encuentra ampliarnriteinvestido para present-rse en autos. EUo ~sí, en virtud de lo normC!ddPQr.~ldecreto 1061/03 (B.O, del""14 d'o noviembre de 2003) y la ley 24.946, artículos 1°, tercer párrafo, y 45.

Que en el caso no puede sostenerse la au- sencia de "controversia" , toda vez que existe un interés directo de la accionanta en que se declare la nulidad de un acto administrativo que la perjudica, en tanto le impide el ejercicio de atribuciones que sostiene le fueron concedidashormativa- mente. Tal situación le confiere a la actara legitimación suficiente parademahdar en autos como lo hizo.

seriamente como parte acusadora con iguales derechos que la sumariada, en especial, el derecho a recurrir de toda resolución adversa a sus pretensiones. Todo ello, bajo pena de nulidad absoluta e insanable de lo actuado o de lo resuelto, según el caso.

"los artículos 9 y 10 de la ley N° 21.383 que permitan a la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas intervenir como parte acusadora en los sumarios administrativos disciplinarios iniciados en los "ministerios, secretarías de Estado, empresas del Estado o de propiedad del Estado, entidades descentralizadas" no han sido receptados en la ley N° 24.946, por consiguiente, resulta nítido que las facultades legales de la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas se limitaron y con ello su competencia.

"3. El segundo párrafo del artículo 3 del Reglamento de Investigaciones Administrativas aprobado por Decreto N° 467/99 (B.O. 15-5-99), establece que "la iniciación de todo sumario administrativo deberá ser puesta en conocimiento de la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas a fin de que ésta, si lo estimare conveniente, tome intervención como parte acusadora". El tercer párrafo señala: "En su caso, y por vía de excepción, también la Fiscalía Nacional 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 ejerzan la acción disciplinaria",

"La interpretación de los dos párrafos transcritos, al analizarse a la luz del artículo 49 de la Ley N° 24.946, que es el que otorga la legitimación activa a la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas. Tal disposición determina la esfera de atribuciones legales y su extensión, por tanto, esa competencia condiciona la validez de los actos que el Ministerio Público puede llevar a cabo, y toda actuación que exceda las funciones otorgadas con Hevanla m.aUdad de los actos así cumplidos".

Por ello, tal como surge del estudio comparativo entre la ley N° 21.383 que regulaba el régimen legal de la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas, y la Ley Orgánica del Ministerio Público N° 24.946, que es el nuevo marco legal de la Fiscalía, sus atribuciones se cilen a

Poder Judicial de la Nación

intervenir como parte acusadora exclusivamente en las investigaciones administrativas iniciadas en el ámbito de dicho organismo.,. ",

IV.- Que el artículo 45, inciso a) de la ley 24.946 establece que el Fiscal Nacional de Investigaciones Administrativas tendrá el deber de "... Promover la investigación de la conducta administrativa de los agentes integrantes de la administración nacional centralizada y descentralizada, y de las empresas, sociedades y todo otro ente en que el Estado tenga participación, En todos los supuestos, las investigaciones se realizarán por el solo impulso de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas y sin necesidad de que otra autoridad estatal lo disponga, sin perjuicio de ajustar su proceder a las instrucciones generales que imparta el Procurador General de la Nación.

El artículo 49 de la norma aludida prevé que

«
LL
O
O
"... Cuando 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 de sumario que deberá ser instruido por la autoridad correspondiente... En todas estas actuaciones que se girarán por el Reglamento de Investigaciones Administrativas, la Fiscalía será tenida, necesariamente, como parte acusadora, con iguales derechos a la sumaria; en especial, las facultades de ofrecer, producir e incorporar pruebas, así como la de recurrir toda resolución adversa a sus pretensiones. Toda oposición inapelable de lo actuado o resuelto según el caso".

Por lo demás, el artículo 50 de la ley aludida, permite a los fiscales la posibilidad de requerir pericias y designar perito, como la de informar al Procurador General de la Nación cuando la permanencia en funciones de un ministro, secretario o funcionario con jerarquía equivalente o inferior, pueda obstaculizar la investigación.

A la vez, el decreto 45799 -Reglamento de Investigaciones Administrativas- en el artículo 3° del Capítulo I dispone: "... 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 inclusión 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 solicite. 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."

V. - Respecto del tema y en un caso similar al planteado en la Sala I de la Excm. Cámara del Fuero desechó la postura esgrimida por la Procuración del Tesoro de la Nación en el dictamen 190/99 antes transcrito "En el que, sustentada por la demandada su negativa a que la FIA participe del sumario administrativo N° 2951106 del registro del CONICET como parte acusadora. El Tribunal mencionado sostuvo, que: "... la invocación reiterada de la demandada que, la competencia asignada a la FIA debe interpretarse en la inteligencia de lo que disponía el derogado régimen de la ley 21.383, poco asidero tiene (en el ámbito de la ley) que bajo ese régimen actuaba dentro de la órbita del Poder Ejecutivo que era quien lo nombraba y removía, de darse las causales de ley. En cambio; en la actualidad la FIA está inserida dentro de un ente autónomo como es el Ministerio Público, dentro del Ministerio Público Fiscal (arts. 2° y 3°, inc. b). Es decir, el marco institucional del nuevo ordenamiento es marcadamente diverso del anterior, por lo que no se pretende simetrías con el actual no constituye un buen principio para desgajar las consecuencias que se siguen de la interpretación de su articulado".

4° De sur que sus atribuciones deben ser interpretadas a través del dispositivo establecido por la ley respectiva, NQ 24946, y de los principios que se desprenden del articulado específico..." (Expte. N° 3302/06, "Fiscalía de Investigaciones Administrativas el EN - CONICET - Resol 1273/03 y 1658/05;... Ex 168/05 Res 624102 al Proceso de conocimiento, del 1° de julio del corriente año).

Poder Judicial de la Nación

VI.. Que, como ya se expusiera al momento de analizar la procedencia de la medida cautelar solicitada por la actora (f\$. 64/66 del Incidente de Medida Cautelar), debe tenerse en cuenta, a los fines de decidir qué criterio es el que cabe adoptar como correcto en el caso, que: a) el Reglamento de Investigaciones Administrativas-decreto 467/99.. que desde fecha posterior al dictado de la ley 24.946, prevé que la iniciación de todo sumario administrativo deberá ponerse en conocimiento de la FIA para que ésta, si lo estimare conveniente, tome intervención como parte acusadora; b) el artículo 49 de la ley 24.946, si bien no menciona expresamente la posibilidad de intervención como acusadora de la FIA en todos los sumarios administrativos, el artículo 3° del Reglamento de Investigaciones Administrativas, tampoco prohíbe o limita expresamente su intervención en los sumarios administrativos que no sean iniciados por aquélla; e) la intención del legislador al redactar la ley 24.946 parece ser la misma que plasma en su redacción el artículo 3° del Reglamento de Investigaciones Administrativas en tanto, en el debate parlamentario de la ley aludida el Senador Genoud expresó: "Obviamente, se consagra un principio muy importante en estos tiempos como lo es que toda investigación que se hace contra funcionarios públicos o entidades que administran recursos del estado nacional debe ser comunicada a la Fiscalía de Investigación Administrativa para que tome participación -no sólo en el conocimiento, sino en la intervención- en dichos procesos y, además, lleve adelante las actuaciones que correspondan."

Que a entender de este Tribunal, ningún método de interpretación de las leyes que se hiciera en el caso para analizar las normas en el artículo 3° del Reglamento de Investigaciones Administrativas permiten concluir, como lo hacen la demandada y la Procuración del Tesoro de la Nación en el Dictamen 190/99, que la Fiscalía de Investigaciones Administrativas no puede participar como parte acusadora en un sumario o información sumaria no generado por una investigación practicada por ese organismo. La postura restrictiva adoptada por la actora resulta, en base a lo anteriormente manifestado, forzada y caprichosa; más aún si se tiene en cuenta que no se visualiza cuáles serían los perjuicios que puede causar la intervención de la F.I.A. como acusadora en los sumarios o informaciones sumarias no iniciados como consecuencia de una investigación propia, y si es la ventaja: la existencia de un mecanismo

más en funcionamiento en procura de la defensa de la legalidad y de los intereses de la comunidad, el Poder Público del que forma parte es la fiscalización del obrar de la Administración Pública Nacional, centralizada y descentralizada, empresas, sociedades y todo otro ente en que el Estado tenga participación -como Objeto propio y especial de la F.L.A.- (avala lo dicho, la opinión vertida por quien es hoy titular de la Fiscalía N° 8 del Fuero, Dr. Fabián Cíndola, en el Control de la Administración Pública-Jornadas organizadas por la Universidad Austral Ediciones RAP, Buenos Aires, 2003, pags. 739 y ss.).

Vil. -Dado que de todo lo dicho precedentemente surge la existencia de un vicio en el dictado de la decisión de la señora instructora del Sumario Administrativo que tramita por expediente N° 2951/08 del registro del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas CONICET de fecha 26 de marzo de 2007, por la que se rechazó la pretensión de interponer recurso de amparo por falta de sustento, en el artículo 14, inciso b) del artículo 19.549, corresponde hacer lugar a la demanda interpuesta por la Comisión de Investigaciones Administrativas y, en consecuencia, declarar la nulidad de la Resolución antes mencionada como Base de la Resolución del Directorio CONICET N° 1600 del 27 de junio de 2007, en cuanto a lo que respecta al recurso de amparo interpuesto por la Fiscalía en el acto administrativo antes aludido.

VU1.- En atención a las particularidades del caso y la calidad de las partes intervinientes, las costas se imponen a las partes en el orden causado (con el artículo 68, segundo párrafo, del Código Procesal Civil y Comercial Nacional y decreto 1204/01),

Amérito de lo expuesto,

FALLO:

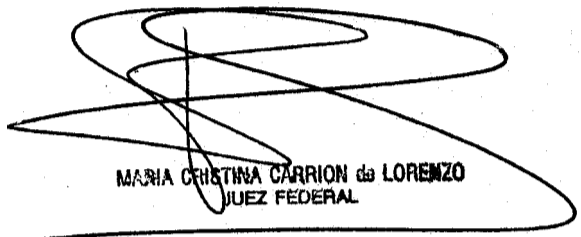
1°), Haciendo lugar a la demanda promovida por la Fiscalía de Investigaciones Administrativas y, consecuentemente, declarando la nulidad de la decisión adoptada por la Señora Instructora Sumariante del CONICET de fecha 26 de marzo de 2007, por la que se rechazó la pretensión de la adora de Intervenir como parte acusadora en el expediente N° 2951/06 del registro del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas-CONICET- como así también de la Resolución del Directorio CONICET N° 1600 del 27 de junio de 2007; en

Poder Judicial de la Nación

ouanto reohazó el recurso jerárquico interpuesto por esa Fiscalía contra el aoto administrativo antes aludido.

2º) Imponiendo las costas a las partes en el orden causado (conf. artículo 68, segundo párrafo, del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación y decreto 1204/01).

Regístrese, notifíquese y, oportunamente archívese.



MARIA CRISTINA CARRION de LORENZO
JUEZ FEDERAL

Registrado al folio
del libro de *Definitiva* del
Juzgado Año *2008* Conste.-

«

u..
o
o
U)