



**REGIÓN METROPOLITANA**

**C. Informe de la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas.**



## C. INFORME DE LA FISCALIA NACIONAL DE INVESTIGACIONES ADMINISTRATIVAS, A CARGO DEL DR. GUILLERMO FELIPE NOAILLES

### Problemáticas más relevantes

Corresponde en primer término realizar una breve descripción de las problemáticas más relevantes que se han presentado en el periodo a informar, a saber:

### Seguimiento de causas penales y de investigaciones preliminares

Se prosiguió, con los recursos humanos disponibles, con la apertura de investigaciones preliminares, la intervención en actuaciones administrativo-disciplinarias y en sede penal, según los distintos tipos de injerencia previstos en el Reglamento Interno la Fiscalía de Investigaciones Administrativas (aprobado por Res. PGN n° 18/2005), a saber: a) intervención de la FIA con *facultades concurrentes* con las del fiscal de la causa; b) como *coadyuvante* (en este supuesto, sólo en razón del criterio resuelto por la máxima autoridad de la PGN en los términos que informa el art. 33 inc. g) LOMP; c) *seguimiento*; y d) *ejercicio de la acción penal subsidiaria*.

El desempeño de la FIA en procesos penales seguidos contra funcionarios públicos nacionales se ajusta al temperamento que informan las Resol. PGN n° 147/08 y 133/09 en tanto exhortan la observancia de los principios de unidad de actuación y coherencia con arreglo a los cuales la actuación del Ministerio Público Fiscal ha de ser siempre unívoca.

Pese a todo, los tribunales federales, han negado legitimación a la FIA para ejercer la acción penal, a partir de una errónea y restringida interpretación de los arts. 45 inc c) y 48 LOMP, según la cual sólo está habilitada para intervenir en aquellos supuestos que reúnan las siguientes condiciones de carácter acumulativo: 1.- que la causa se haya originado por denuncia de la FIA y, 2.- que el fiscal competente sostuviere un criterio contrario a la prosecución de la acción penal.

Este tema controversial quedó esclarecido en el fallo de la CSJN en el caso "*Moreno, Guillermo s/ recurso de queja (Rec. Extraordinario)*" –M. 534, L.XLVI, CSJN 08-05-2012-, por el cual el Alto Tribunal confirmó la legitimación de la FIA para actuar en todas las causas en donde se encuentren involucrados funcionarios públicos y/o fondos públicos, independientemente de que la denuncia haya sido formulada por la FIA.

Pues, como sostuvo: "*la referencia al artículo 48 resulta ineludible para el juicio interpretativo que aquí ocupa al Tribunal, pues, ante todo, establece como*

*regla que la Fiscalía de Investigaciones Administrativas no puede ser ajena a ningún proceso en el que se discuta la responsabilidad penal de un funcionario público por la comisión de un ilícito en ejercicio de sus funciones*". Ello, a su vez, sirvió de antecedente para el dictado de la Resolución PGN 38/12 donde se toman en cuenta estas pautas y se instruye a los Sres. Fiscales para actuar en consecuencia.

### Intervención en sumarios administrativos disciplinarios

en el período que se informa, continuó obstaculizando el desarrollo de la intervención de la FIA en sumarios disciplinarios de la Administración Pública Nacional, la interpretación que, del Reglamento de Investigaciones Administrativas (Decreto PEN 467/99) y de la L. O. M. P. N. (Ley 24.946) efectuara la Procuración del Tesoro de la Nación (PTN), en su dictamen N° 190/99.

En lo sustancial, el pronunciamiento del máximo órgano asesor del PEN limita la potestad de la FIA para ser tenida por parte acusadora en sumarios disciplinario - con las facultades de ofrecer, producir e incorporar pruebas, así como la de recurrir toda resolución adversa a sus pretensiones- sólo a aquellos casos en que tales actuaciones se hubieren originado a partir de una investigación de dicha sede.

Ello siguió generando la necesidad de interponer numerosos recursos administrativos, en todos aquellos asuntos que, invocándose tal asesoramiento, desconocieron la competencia de la FIA para intervenir como parte acusadora en sumarios disciplinarios no iniciados a raíz de intervenciones previas de la FIA.

Como la Procuración del Tesoro de la Nación no ha variado su opinión desde el dictado del mencionado dictamen, se han ido aumentando los casos en los que se aplica la mencionada opinión. La existencia de recursos planteados y la resolución de varios de ellos denegando la intervención del organismo devela -sin lugar a dudas-, el efecto de *gravedad institucional* que la cuestión ha generado y que, a la fecha, continúa irresuelta.

Por lo demás, persisten otros obstáculos que afectan el progreso fructífero de numerosas investigaciones llevadas adelante por la FIA y que se suscitan, principalmente, con motivo del *secreto fiscal* opuesto por la AFIP, la negativa de la Oficina Anticorrupción a remitir las *Declaraciones Juradas Patrimoniales*

*Reservadas*, y que constituyen un tropiezo de relevancia para el impulso de pesquisas de contenido patrimonial (ej: investigaciones sobre comisión de delito de enriquecimiento ilícito).

A todo esto hay que agregar la *negativa por parte de ciertas dependencias estatales (en especial, Policía Federal Argentina) a tener a la FIA como parte acusadora en sumarios seguidos contra agentes de esa fuerza, como también, la negativa a proporcionar documentación (sumarios administrativos, legajos personales, etc.), que guardan vinculación estrecha con aquello que es motivo de pesquisa por parte de la FIA.*

Al solo efecto ilustrativo, las seguidamente citadas son algunas de las investigaciones impulsadas por la FIA en donde se manifiestan ese tipo de obstáculos, motivando la interposición de recursos administrativos en curso:

- En Expte. FIA n° 19.999/1292, **Policía Federal Argentina se negó a ampliar el objeto del Sumario Administrativo N° 465-18-000084/04** –medida que fuera requerida por la FIA-, a los fines de investigar a los superiores jerárquicos de los agentes originalmente imputados en una causa penal.
- En Expte. FIA n° 26748/1678; relacionado la Causa N° 22.544/2011 del registro de la Fiscalía Nacional en lo Criminal y Correccional Federal N° 8 (Causa N° 2018/11 del registro del Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal N° 10, Secretaria N° 20) iniciada por denuncia de esta FIA, **Policía Federal Argentina se negó a tener a esta FIA por parte en el Sumario Administrativo N° 465-18-000.213/2010**, también promovido por esta FIA.
- En el Expte. FIA n° 28.185/1728, relacionado con la Causa N° 14.351/2010 del registro del Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal N° 1, Secretaría N° 2, **Policía Federal Argentina se negó a tener a esta FIA por parte en el Sumario Administrativo N° 465-18-000.145/2011.**
- En Expte. FIA n° 25.434/1637, relacionada con la Causa N° 38.566/2009 del registro de ese Juzgado Nacional en lo Criminal de Instrucción N° 29, Secretaría N° 152, iniciada también por denuncia de esta FIA (**causa cuya instrucción quedó delegada en esta sede en los términos del art. 196 CPPN**), **Policía Federal Argentina se negó a tener a esta FIA por parte en el Sumario Administrativo N° 465-18-000138-08.**

### **Planteos Judiciales ante la Justicia Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal**

la FIA ha formulado numerosos planteos de nulidad ante la Justicia en lo Contencioso Administrativo Nacional contra resoluciones emanadas de la Administración Pública Nacional centralizada y descentralizada, habiéndose obtenido resultado positivo en gran cantidad de ellas, en temas que imponían el secreto del sumario y/o negaban a la FIA facultad para actuar como parte acusadora en los sumarios administrativos seguidos en sus dependencias, invocando el Dictamen PTN 190/99.

Se obtuvieron –hasta el momento- resultado favorable en más de una docena de las mismas, tanto en primera como en segunda instancia, según el caso.

A modo de ejemplo, en el período que nos compete, se han logrado fallos favorables a la pretensión de la FIA en autos 1581/2009 (Libro de Sentencias T° 1, Registro n° 55, F° 161 de la Sala I de la Cámara en lo Contencioso Administrativo Federal, de fecha 07 de febrero de 2012. Asimismo en autos 23.855/2008 de la Sala V de la Cámara en lo Contencioso Administrativo Federal (Libro de sentencias Registrado al n° 137, F° 363/6 T° 1).

Por otra parte, el día 14 de octubre del año 2011 se promovió demanda de nulidad contra el Estado Nacional - Casa Militar de la Presidencia de la Nación en autos 1224/2012, la que fue resuelta el 17 de febrero del año en curso por el Juzgado Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal n° 7, Secretaría n° 13, habiéndose decretado una medida innovativa a favor de ésta FIA hasta tanto se dicte sentencia definitiva.

Como se ha venido sosteniendo en informes anteriores, el asesoramiento brindado por la PTN en el Dict. 190/99, se ha apartado de la voluntad del legislador y del Poder Ejecutivo Nacional. Ello neutraliza irremediamente la observancia de los principios que, contenidos en la Convención Interamericana Contra la Corrupción, fueron plasmados en las normas dictadas por ambos poderes. De allí, que la negativa a la intervención de un órgano independiente de la Administración Pública Nacional, como lo es la FIA, compromete gravemente la transparencia de las investigaciones que se tramitan para deslindar responsabilidades disciplinarias y/o patrimoniales de los agentes públicos. De manera que esta FIA continúa procediendo en defensa de la legalidad y del interés social jurídicamente protegido, interponiendo los remedios legales a que se ha hecho referencia “ut supra”, para agotar en cada caso, la

instancia administrativa.

Por último, siguen en trámite causas radicadas en el fuero contencioso administrativo federal con motivo de la negativa de la Oficina Anticorrupción a remitir a la FIA las DDJJ Patrimoniales de Carácter Reservado (ej.: en relación a la investigación FIA n° 26.296), y en razón del “secreto fiscal” invocado por la AFIP (ej: en investigaciones n° FIA 23.330 y n° 26.296).

#### Reorganización y Redistribución de Personal

Se continuó en el período con la reorganización y redistribución del personal de la FIA, debiendo sortearse serias dificultades en atención a las diferentes situaciones de revista en que se desempeña parte importante de su dotación; ello en virtud de coexistir personal con cargos de la FIA, personal de la PGN asignado transitoriamente al organismo, personal de la FIA con sus cargos convertidos a cargos de la PGN, otros con licencias extraordinarias previstas en el art. 31 del Régimen de Licencias del MPF (Res. 104/08), interinatos y personal contratado, a lo que hay que adunar el alejamiento de personal de distintas categorías a otras dependencias del MPF u otras dependencias estatales.

Hay cuatro concursos pendientes de resolución (el de Fiscal Nacional y tres de Fiscal de Investigación). De los dos cargos de Fiscal General existentes, uno ha quedado vacante recientemente, por fallecimiento. De los 5 fiscales de Investigaciones administrativas que permanecen en funciones, dos se encuentran subrogando en otros ámbitos del Ministerio Público Fiscal (1 de los cuales, con dedicación exclusiva en otra dependencia).

Mención aparte, cabe remarcar que la principal implicancia que se deriva de la interinidad del cargo de Fiscal Nacional –actualmente ocupado por un Fiscal General con motivo de la Res. PER – SUPERINTENDENCIA- n° 211/09 de fecha 17-03-09-, es la que emana de la *excepcionalidad y transitoriedad* de dicho nombramiento en calidad de subrogante, cuya elección por el entonces Procurador General de la Nación Dr. Esteban Righi, se orientó al solo propósito de la adopción de medidas urgentes para la normal prosecución de las investigaciones en curso, de modo tal que nada pudiera afectar la normal eficacia de las pesquisas.

La subrogancia como titular de la FIA está sujeta a las resultas de la designación –conforme los mecanismos legales correspondientes-, del legítimo Fiscal Nacional de Investigaciones Administrativas, en virtud del

concurso n° 88, en pleno trámite.

#### Área de Informática

En lo referente a la informatización de la FIA, cabe mencionar que se mantuvo la presencia de un agente de soporte informático permanente en el edificio sede de este Organismo para la atención de los reclamos que diariamente se efectúan y que, bajo esta modalidad, tienen solución de forma más inmediata. Es de mencionar, asimismo, que se concluyó el desarrollo de una nueva página web institucional, con la posibilidad de efectuar denuncias por esa vía, con fondos provenientes de una donación del Banco Mundial, y con el apoyo del Departamento de Informática y Comunicaciones de la PGN.

Se ha procedido a la actualización del parque informático con la recepción de 26 equipos de computación nuevos además de 5 impresoras de piso, actualmente en funcionamiento.

Con relación al sistema FiscalNet, se mantuvo contacto con el Sr. Christian Bernard, actualmente a cargo del desarrollo de dicho sistema, quien nos hizo saber que el requerimiento del desarrollo del módulo complementario para la FIA tiene asignado el número 865, y está marcado por las autoridades de la PGN con el número de prioridad 24.

Es oportuno mencionar que el informe que la FIA confeccionó –a pedido de la PGN- respecto al desarrollo del citado módulo, se presentó por pedido del Departamento de Informática de la PGN, en el mes de junio del año 2009, no habiendo comenzado aún su desarrollo. Es por este motivo que se continúan los registros manuales en los libros correspondientes además del uso de una aplicación desarrollada con el sistema Winisis (Unesco, 1983) por medio de la cual se obtienen estadísticas y se pueden efectuar tanto búsqueda de antecedentes como distintos informes.

Asimismo, se ha desarrollado un portal interno mediante la utilización de recursos propios y tecnología web de libre disponibilidad que facilitan las tareas administrativas tanto de personal como de equipamiento informático, y otras aplicaciones internas como enlaces a utilidades web recomendadas por la Oficina de Anticorrupción, de utilidad para las tareas investigativas del Organismo.

#### Área de Desarrollo Institucional

El Área de Desarrollo Institucional, cumpliendo con su función de asistir a los responsables de la FIA en la promoción y desarrollo de relaciones e intercambios

institucionales con organizaciones de la sociedad civil, internacionales y del Estado, colabora en la actualidad en la preparación de la participación de la FIA en la reunión con los miembros del Subgrupo de Análisis de la República Argentina -integrado por expertos en representación de Guatemala y Surinam- y con la Secretaría Técnica del Comité de Expertos del *Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción* (MESICIC) de la Organización de los Estados Americanos (OEA), en el marco de la Visita In Situ que realizarán a la Argentina, y que tendrá lugar el día jueves 18 de octubre de 2012.

En los meses de octubre y noviembre de 2011, la Auditoría General de la Nación realizó la auditoría externa de lo tramitado por el Área de Desarrollo Institucional en el marco de la Donación del Banco Mundial TF055688 "Fortalecimiento Institucional de la Fiscalía General de Investigaciones Administrativas", requiriendo informes y documentación para la elaboración del informe final. Presentado el informe de la AGN, la Auditoría Interna de la PGN comenzó en 2012 la elaboración del informe sobre el cierre del Proyecto.

Cumpliendo con lo encomendado al Área en la Disposición General FIA N° 2/2011, en la que se dispone que la *colección de libros adquiridos en el marco de la Donación para el fortalecimiento institucional de la FIA* quede a la guarda del Área de Desarrollo Institucional, se han gestionado los préstamos de los ejemplares requeridos por los integrantes de la FIA.

Con el fin de maximizar la utilidad de la biblioteca, y en continuidad con los lineamientos planteados en el proyecto, se ha implementado el uso del software para los libros de la Biblioteca de la FIA. Para ello se creó una nueva colección digital, se digitalizó la totalidad de los índices, y se incorporaron a la colección en formato Acrobat Reader (Pdf) con los descriptores de cada volumen.

Para la gestión de préstamos se creó una base de datos en Access. Actualmente todos los empleados del organismo pueden acceder desde la intranet del organismo a la colección y realizar búsquedas a texto completo mediante una interfaz web, facilitando el acceso al libro.

En relación al proyecto para reorganizar el *Archivo de la FIA*, como producto de la Actividad 5.6 "Requipamiento de Archivo FIA", realizada en el marco de la Donación del Banco Mundial TF055688 "Fortalecimiento Institucional de la Fiscalía General de Investigaciones

Administrativas", hemos avanzado en las siguientes actividades:

- *Normalización del registro informático de los expedientes de la FIA:*

El registro informático de expedientes de la FIA abarca desde 1962 hasta la actualidad. Debido a que los criterios de ingreso de datos se han ido modificando con el tiempo y a errores involuntarios habituales en el registro de campos abiertos, fue necesario, para incorporar las variables como categorías de Greenstone, proceder a la normalización de la base de datos.

Al momento de este informe se ha logrado normalizar la base de datos más antigua del archivo que contiene los expedientes archivados en el período que media entre los años 1962-2000. Los datos normalizados serán incluidos en el software Greenstone y harán las veces de descriptores de los expedientes digitalizados.

- *Migración de datos entre Winisis y Greenstone:*

El software Greenstone permite la indexación y la búsqueda al interior de documentos de texto, pero también categoriza los documentos que contiene (por Fiscalía, Fecha de archivo, etc.) Por ello y para incorporar los documentos digitalizados es necesario disponer de los datos que describen cada expediente. En la FIA, los expedientes se encuentran registrados en el software Winisis y actualmente se están desarrollando las tareas necesarias para migrar los datos al formato que requiere el software Greenstone.

- *Mudanza del archivo de la FIA al nuevo espacio.*

Paralelamente a los preparativos para implementar el software Greenstone, se está organizando la mudanza del archivo desde el subsuelo del organismo a un nuevo espacio en PB del edificio, espacio que reúne las condiciones necesarias para preservar documentación en soporte papel.

Hasta el momento se han mudado los expedientes entre 1962 y 1975, se ha procedido a su limpieza y se han guardado en cajas numeradas que describen el rango de expedientes y el año.

Estamos comenzando con la digitalización progresiva de la documentación de archivo que se realizará a partir del año 1976 en adelante. Con el objeto de disponer de un control de la documentación nos encontramos desarrollando una base de datos que registra cada etapa en el proceso de mudanza, reordenamiento y digitalización de los expedientes.

A partir de lo acordado en las Jornadas Permanentes del Foro de Fiscalías de Investigaciones Administrativas y Oficinas Anticorrupción, realizadas en la Ciudad de Paraná en el mes de noviembre de 2010, el Área de Desarrollo Institucional es responsable de administrar el contenido de la página web del Foro, por lo que ha colaborado con su Secretaría en el fortalecimiento del vínculo de cooperación entre los organismos anticorrupción del país.

En el mes de noviembre de 2011, la Fiscalía de Investigaciones Administrativas participó de las *Jornadas permanentes del Foro de Fiscalías de Investigaciones Administrativas y Oficinas Anticorrupción* realizadas en la Ciudad de Mar del Plata organizadas por ARBA (Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires). Asistieron en representación de la FIA la Fiscal de Investigaciones Administrativas, Dra. Dafne Palópoli, la Subsecretaria Letrada, Dra. Andrea Garmendia y la Lic. Mercedes Saccone del área mencionada.

Durante el encuentro se resaltó la importancia de seguir fomentando la colaboración entre organismos a través de la firma de convenios y la realización de encuentros y capacitaciones para sus empleados. Se sumaron como miembros permanentes del foro la Oficina Anticorrupción de la Municipalidad de la Matanza y a la UIF (Unidad de Información Financiera del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación) y se renovó el rol de la FIA como miembro suplente del Consejo Directivo del foro a la Dra. Dafne Palópoli y al Área de Desarrollo Institucional de la FIA como colaboradora permanente de la Secretaría del Foro de Fiscalías de Investigaciones Administrativas y Oficinas Anticorrupción.

#### Proyecto de Reforma del RIA

En el marco del proyecto de modificación del artículo 108, inciso e) del Reglamento de Investigaciones Administrativas, la Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación dio intervención a éste organismo, habiéndose dado respuesta en el mes de noviembre del año próximo pasado a dicho requerimiento, y habiéndose estimado conveniente el agregado de un párrafo específico –al final del artículo proyectado por el PEN- para los casos en que la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas interviene como parte acusadora.

#### Balance de la Gestión en el Período Analizado

dentro del año bajo análisis se han recibido e impulsado un importante número de actuaciones originadas en comunicaciones de apertura de sumarios administrativos disciplinarios, comunicaciones de causas judiciales donde se investiga “prima facie” la conducta de funcionarios públicos nacionales, investigaciones preliminares originadas tanto por denuncias recibidas en esta sede, como otras iniciadas de oficio, a las que deben sumarse las iniciadas por denuncia de acoso laboral (*mobbing*) en la Administración Pública Nacional, sumando un total de 771 expedientes en trámite en la actualidad.

#### Resultados de la labor desarrollada

los mismos han consistido en la presentación de diversas denuncias ante la Justicia Nacional en lo Criminal y Correccional Federal y articulación de recursos procesales penales. Se promovieron, asimismo, numerosas actuaciones administrativo disciplinarias en la Administración Pública Nacional, resultantes de investigaciones preliminares practicadas en esta sede; y, como ya se dijera, se articularon recursos ante la Justicia Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal, con el objeto de defender férreamente la actuación del organismo conforme sus competencias asignadas por la Ley, las que se encuentran cercenadas por la interpretación errónea que hiciera el Señor Procurador del Tesoro de la Nación en el Dictamen n° 190/99.

Para mejor ilustración del balance que arroja el período que se comenta, se acompaña como Anexo una síntesis estadística que exhibe los resultados alcanzados.

#### ANEXO

##### Síntesis estadística de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas, período Octubre 2011-Octubre 2012

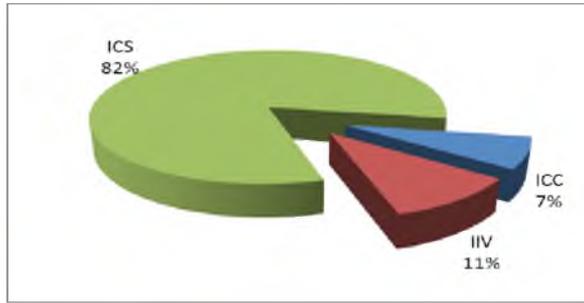
###### • Investigaciones Iniciadas: Tipos de inicio.

En el período informado se registra la apertura de 785 expedientes, iniciados a partir de:

- comunicaciones de sumarios administrativos. (ICS)
- comunicaciones de la existencia de causas judiciales sobre presuntos delitos cometidos por agentes públicos o en los que estuvieran involucrados sus fondos.(ICC)
- Investigaciones preliminares iniciadas a partir de denuncias recibidas en la FIA, o por su propio impulso. (IIV)

Las investigaciones abiertas en el período se distribuyen según tipo de ingreso según el siguiente cuadro:

Distribución de Investigaciones Iniciadas, Octubre/2011- Octubre/2012.		
ICC	57	7,26%
IIV	82	10,45%
ICS	647	82,29%
<b>Total general</b>	<b>786</b>	<b>100,00%</b>
Fiscalía de Investigaciones Administrativas - Área de Desarrollo Institucional		



• **Investigaciones archivadas según tipo de inicio.**

En el periodo informado se han archivado un total de 569 investigaciones, cuyo inicio no se corresponde necesariamente con el año informado.

En el cuadro siguiente se presenta el estado actual de las investigaciones que se iniciaron efectivamente entre octubre del 2011 y octubre de 2012:

Estado actual de las investigaciones iniciadas en el período octubre/2011-octubre 2012.								
	Iniciadas por comunicación de causa penal (ICC)		Iniciadas por comunicación de sumario administrativo (ICS)		Iniciadas en la FIA (IIV)		Total	
	Investigaciones archivadas	16	28,1%	461	71,3%	29	35,4%	506
Investigaciones en trámite	41	71,9%	186	28,7%	53	64,6%	280	35,6%
<b>Total</b>	<b>57</b>	<b>100,0%</b>	<b>647</b>	<b>100,0%</b>	<b>82</b>	<b>100,0%</b>	<b>786</b>	<b>100,0%</b>
Área de Desarrollo Institucional - Fiscalía de Investigaciones Administrativas.								

Como puede observarse, de un total de 786 investigaciones iniciadas por todo concepto, se han archivado 506, mientras que el 35% restante continúa en trámite.

En los siguientes gráficos se puede observar el estado actual de los trámites, según las vías de inicio.

