

Informe anual de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas

Período informado: octubre 2004 a octubre 2005

En el año 2004 el Fiscal Nacional de Investigaciones Administrativas encargó a un equipo interdisciplinario y externo de profesionales¹ el desarrollo de un estudio diagnóstico de la FIA. El análisis permitió identificar una serie de deficiencias en la ejecución y práctica de sus capacidades de gestión, y sobre la base de esos hallazgos esos mismos profesionales diseñaron una propuesta de refuncionalización del organismo que fue aprobada por el Procurador General de la Nación en marzo de 2005 y comenzó a implementarse a mediados del mismo año.

Síntesis de principales conclusiones del estudio diagnóstico

- Desarrollo incompleto de sus funciones:

Según lo dispuesto en la LOMP, en relación a delitos e irregularidades administrativas cometidas por agentes públicos o en organismos/entes en que el Estado tenga participación, la FIA cuenta con capacidad para:

- desarrollar investigaciones propias;
- promover e intervenir sumarios administrativos;
- promover e intervenir causas judiciales.

Sin embargo, durante más de una década el Fiscal Nacional a cargo del organismo había resuelto que el mismo no impulsara investigaciones propias ni promoviera denuncias judiciales o interviniera en otras existentes (excepto a fines de aportar información a los sumarios administrativos). La FIA había autolimitado sus capacidades y ámbitos de competencia a la participación en sumarios administrativos.

Consecuentemente, se destacó:

- escaso desarrollo de investigaciones propias e inexistencia de rutinas de trabajo tendientes a recolección y análisis de insumos útiles para su impulso (informes de organismos de control, medios de comunicación, etc);
- intervención reactiva en sumarios administrativos;
- prácticamente nulo impulso de causas judiciales;
- escaso ejercicio de la función de circular información entre actuaciones judiciales y administrativas que versen sobre similares objetos / imputados.

- Ausencia de actividad proactiva:

La consecuencia del escaso desarrollo dado a las investigaciones propias fue la ausencia de elementos capaces de impulsar denuncias en base a hechos conocidos y analizados por el organismo, así como de aportar nuevos elementos en expedientes preexistentes.

La muestra de expedientes analizada para el diagnóstico² destacó que en los sumarios administrativos los dictámenes de la FIA generalmente convergían con las conclusiones de los instructores y no planteaban medidas de prueba alternativas ni interponían recursos administrativos contra las conclusiones de los sumarios y este patrón de

¹ El trabajo estuvo a cargo de la Lic Daniela Urribarri (coordinadora); el Dr. Alejandro Bonvecchi; la Lic. Soledad Lopez y el Lic. Pablo Ceriani.

² La muestra de expedientes estuvo constituida por actuaciones desarrolladas desde la sanción del Reglamento de Investigaciones Administrativas el 5 de Mayo de 1999 y fue conformada por el Fiscal Nacional de Investigaciones Administrativas.

comportamiento resulta evidentemente inconsistente con la opinión negativa expresada por los fiscales de la FIA respecto de la tarea de los sumariantes.

En los procesos judiciales se repetían similares patrones de intervención reactiva de la FIA; la FIA sólo intervenía como contralor de la debida aplicación de las normas administrativas y no de las disposiciones penales, absteniéndose -al menos generalmente- de formular pedidos de prueba, y tendiendo a converger con las conclusiones de los jueces. La intervención en sede judicial carecía por completo de actividades impulsoras de la acción debido a que el anterior Reglamento Interno de la FIA pedía como único fin de las vistas de causas judiciales, el de conocer el estado del trámite a los efectos que correspondiera en sede administrativa.

La actividad reactiva que registraba el organismo llevó al desdibujamiento de su rol como órgano especializado en el ámbito del MPF.

- Ambigüedad y limitaciones normativas en relación a las facultades de intervención:

Para intervención en causas judiciales:

- Cuando las causas no resultan de denuncia presentada por FIA: (i) deben ser puestas en su conocimiento, pero la LOMP no especifica su rol y facultades en tales casos; (ii) demoras por parte los Jueces en la remisión de avisos sobre existencia de las causas;
- Cuando las causas se inician por denuncia de la FIA: la LOMP reconoce su “intervención necesaria” pero las formas de dicha intervención no se encontraban reguladas en el Reglamento Interno del organismo. Se advierte así una contradicción entre la constitución de la FIA –por parte de la LOMP- como órgano del Ministerio Público Fiscal especializado en la investigación de delitos contra la Administración Pública, y su incapacidad para ejercer la acción pública en las causas que resultan de sus investigaciones;

Para intervención en sumarios administrativos:

- Cuando los sumarios no resultan de denuncias realizadas por la FIA: se encuentra limitada su capacidad para intervenir como parte por una interpretación que del Reglamento de Investigaciones Administrativas realizó la Procuración del Tesoro de la Nación.

- Ausencia de Plan de Acción:

Faltan definiciones que permitan establecer objetivos de gestión que guíen la labor de los magistrados, el modo en que debe comprenderse el criterio de oportunidad con el que cuenta el organismo, y defina prioridades de gestión.

Esta ausencia habilita el despliegue de una completa heterogeneidad de criterios existente entre los magistrados en relación a los sumarios administrativos en que es relevante / conveniente solicitar ser tenido por parte. Esto lleva a una notable disparidad en la cantidad de trabajo que registran las unidades fiscales.

- Organización interna y distribución del trabajo opuestas a principios de especialización e impulso de investigaciones:

La organización de la FIA espeja la del Poder Judicial; pero este organismo tiene funciones, roles y recursos radicalmente diferentes. El organismo presenta un diseño que fomenta el trabajo aislado por parte de los magistrados, dificultando el intercambio de ideas y trabajo en equipo, y haciendo prácticamente imposible la especialización. En tal

sentido, abonan no sólo la estructura “1 fiscal = 1 fiscalía” que no contempla previsiones institucionalizadas respecto de la relación entre ellas, sino también la asignación y distribución del personal de apoyo al interior de aquellas unidades, que repiten tareas administrativas (tantas veces como fiscalías existen) y limita la posibilidad de utilizar las capacidades y conocimientos de esos funcionarios para el desarrollo de investigaciones e intervenciones en causas o sumarios. Al mismo tiempo, esta estructura dificulta el acuerdo de perspectivas y formas comunes para el tratamiento de asuntos similares, lo que genera inconvenientes para establecer unidad de criterios e incrementa riesgos de resoluciones divergentes en asuntos similares.

- Déficit en dotación de personal:

- Insuficiente dotación de personal en escalafón técnico jurídico (sólo 19% de quienes asistían a los magistrados, revisten en él) y en cargos medios;
- Inconsistencia entre régimen escalafonario y tareas desempeñadas que lleva a que magistrados, funcionarios y empleados realicen tareas similares;
- Alto nivel de precariedad laboral: 18% del personal tenía nombramientos / cargos interinos.

- Deficiencias en el registro de actuaciones de la FIA:

- Como resultado de decisiones tomadas hace tiempo, el organismo no tiene previstos mecanismos para registrar actuaciones que se realicen en sede judicial;
- La base de datos utilizada para registrar las actuaciones en sumarios administrativos es elemental en cuanto a la información que recoge, lo que impide conocer, seguir y evaluar el trabajo realizado;
- Los registros que se realizan de los expedientes en trámite (tanto por vía manual como informática) no son aptos para conocer el estado de los trámites y las medidas tomadas en ellos;
- El sistema informático que registra las actuaciones es complejo, por lo que sólo puede ser utilizado por el área de informática; además, es extremadamente rudimentario y esto impide generar información estadística.

- Recursos materiales escasos:

- Equipos informáticos obsoletos e insuficientes;
- Falta de intranet e internet;
- Fotocopiadoras inadecuadas para el uso que tienen;
- Automóviles obsoletos para repartos y eventual traslado de magistrados;
- Inexistencia de red interna de telecomunicaciones;
- Ausencia de señalética;
- Espacio físico inadecuado.

- Carencia de evaluación real sobre el desempeño de funcionarios y empleados:

A pesar de que las tareas más sensibles y sustantivas estaban en manos de los fiscales y funcionarios de mayor jerarquía, sus tareas no eran controladas por ninguna instancia a pesar de integrar una institución regida por principios jerárquicos. La normativa de la PGN prevé que sólo los funcionarios de menor jerarquía y los empleados sean evaluados en su desempeño y el diagnóstico permitió verificar que a pesar de las múltiples quejas y reclamos que verbalmente realizan los Fiscales, éstos acostumbraban calificar a sus empleados con las mejores notas disponibles. Esto hacía que la evaluación fuera simplemente formal y, luego, completamente inútil como insumo para decidir qué empleados merecían ser promovidos en sus carreras.

- Ausencia de canales de comunicación y prácticas de rendición de cuentas a la sociedad:

La FIA carecía de canales de comunicación con la sociedad que permitieran a la misma conocer el trabajo que el organismo realizaba, el modo en que lo hacía y las vías de acceso a él. De hecho, la página web de la Procuración General de la Nación ni siquiera ofrecía información básica sobre el organismo, sus autoridades y funciones.

Principales lineamientos de la propuesta de refuncionalización aprobada por el Procurador mediante el dictado del nuevo Reglamento Interno de la FIA³

El nuevo reglamento interno del organismo, cuya vigencia será progresivamente dispuesta por el Fiscal Nacional de Investigaciones Administrativas a medida que cuente con los recursos necesarios para su implementación, procura una serie de modificaciones en la estructura, organización y distribución del trabajo del organismo; a saber:

- Fortalecimiento de capacidades de investigación para desarrollo de denuncias propias;
- Intervención activa en causas judiciales relevantes;
- Intervención activa en sumarios administrativos relevantes;
- Desarrollo de trabajo en equipos;
- Producción de información sobre el desempeño de la FIA para información y evaluación.

Al efecto, se dispondrán varios cambios en la organización y técnicas del trabajo:

- Plan Anual de Trabajo:

El Plan anual deberá dictarlo el FNIA a fin de orientar tanto la dirección que deben adquirir los esfuerzos de investigaciones propias del organismo, como la definición respecto de cuales causas judiciales y sumarios administrativos de los que se toma noticia deberán ser atendidos de forma prioritaria. Se trata de las principales líneas de interés para el trabajo del organismo: agencias públicas, procesos administrativos, programas particulares, etc. Sin embargo, la definición de tales líneas de acción en ningún caso deberá ni podrá contradecir el principio general de atención a irregularidades o delitos de gravedad institucional o relevancia social.

- Nuevos criterios de oportunidad:

Hasta el momento, la FIA solicita ser parte acusadora en una gran cantidad de sumarios que tramitan por cuestiones de escasa relevancia. Ello se debe no sólo a la heterogeneidad de criterios existente entre los Fiscales (que en el nuevo esquema se verá contenida mediante el Plan Anual), sino también a las previsiones del Reglamento Interno (RI) que obligaban a solicitar ser parte acusadora en todos los sumarios que involucran a agentes de cierta categoría SINAPA o monto de dinero, así como en todo sumario iniciado a resultas de una investigación de la FIA. En lugar de ello, el nuevo RI tiende a limitar la cantidad de sumarios iniciados por terceros en que se solicite ser tenido por parte acusadora, a efectos de promover que los magistrados cuenten con mayor tiempo disponible para realizar investigaciones de oficio; y proveer criterios eficientes para la asignación de los recursos.

³ Res. PGN 18/05 del 11 de marzo de 2005

Al mismo tiempo, a fin de limitar la atención de sumarios y causas que no revisten relevancia, interés o trascendencia, se establecen nuevos circuitos de trabajo en los cuales los Secretarios de Fiscalía General son los encargados de realizar una *detección temprana* de aquellos asuntos y sugerir directamente su archivo (resolución que finalmente quedará en manos del FNIA). Esto permitirá que los Fiscales de Investigaciones Administrativas reciban y se interesen sólo por aquellos trámites que –al menos en principio- podrían resultar relevantes.

- Plan de Investigación y Acción:

La introducción de la institución del Plan de Investigación y Acción a cargo de los fiscales crea condiciones para resolver, de manera simultánea, cuatro problemas fundamentales identificados en el diagnóstico: (i) la dispersión de criterios para la intervención de los fiscales en sumarios y causas judiciales pre-existentes y cuyo curso les es avisado; (ii) la dispersión de estrategias de trabajo dentro de la FIA⁴; (iii) la existencia de un patrón de intervención reactiva en causas judiciales y sumarios, y (iv) la ausencia de instrumentos para una eficiente gestión de los recursos humanos.

La capacidad de la institución del Plan de Investigación y Acción para la superación del patrón de intervención reactiva de los magistrados en causas judiciales y sumarios, reside en la obligación de formular Planes para cada asunto asignado y someterlos a la aprobación, a la que se suma la obligación de cumplir con esos Planes en los plazos estipulados. Esto tiende a imposibilitar la repetición de las formas típicas de intervención reactiva detectadas –como la delegación implícita de las tareas de investigación a otros organismos y la convergencia de los dictámenes de los magistrados con los formulados por otras instancias o poderes del Estado. Esta tendencia a la desaparición de la intervención reactiva se encuentra reforzada con otros dos nuevos institutos: el Informe Preliminar a cargo de los Secretarios y el Informe Sustantivo a cargo de los Fiscales, que operan de hecho como materiales preparatorios de los Planes de Investigación cuando se toma conocimiento sobre el trámite de una causa judicial o sumario administrativo.

Finalmente, estos Planes permiten a los cuadros superiores de la FIA contar con una herramienta para conocer y supervisar el desempeño de los magistrados y de sus asistentes. La sola elaboración del Plan permite ponderar a) la capacidad de los magistrados y de sus asistentes para comprender los lineamientos de gestión que surgen del Reglamento Interno y del Plan Anual de Trabajo y ajustarse a ellos en la planificación y el desarrollo de su trabajo, y b) la capacidad de los magistrados y de sus asistentes para trabajar en equipo y maximizar los recursos y el tiempo disponibles. El requerimiento de ajustar el Plan de Investigación y Acción a los lineamientos antes indicados permite, junto al requisito de obtener su aprobación, la corrección y reformulación de aquellos Planes así como del desempeño de los magistrados y asistentes de investigación.

- Inversión de estructura promotora de autismo intrainstitucional:

A fin de alterar los efectos ya reseñados que trae consigo la estructura “1 fiscal = 1 fiscalía”, el nuevo Reglamento Interno modifica la organización actual en varios sentidos:

⁴ Este efecto es la consecuencia de dos previsiones ligadas a la introducción de este instituto: el requerimiento de ajustar dicho Plan a los lineamientos del Reglamento Interno de la FIA y su Plan Anual de Trabajo, y el requerimiento de aprobación del Plan por los Fiscales Generales o el FNIA, según corresponda.

- Reorganización de Fiscalías: pasando del esquema antes señalado, a uno conformado por un lado con dos Áreas (una de Asuntos Administrativos y otra de Asuntos Judiciales) al interior de las cuales se desenvolverán los Fiscales de Investigaciones Administrativas, asistidos por un cuerpo de investigadores; y por otro lado dos Fiscalías Generales a cargo de los magistrados con similar cargo, asistidos por Secretarías⁵;
- Creación de un cuerpo de asistentes de investigación: integrado por quienes actualmente asisten de forma personal a un magistrado en particular, funcionará acompañando y desarrollando las tareas que los magistrados les asignen en el marco del trámite de los expedientes que les corresponden;
- Especialización y trabajo conjunto: la distinción y distribución de los magistrados en las Fiscalías de Asuntos Judiciales y Asuntos Administrativos tiende a fomentar la progresiva especialización de estos profesionales en el conocimiento y manejo de las estrategias de trabajo e intervención propias de las distintas sedes en que tramitan los asuntos que atiende la FIA⁶. La gestión de asuntos similares y el desempeño diario en un ámbito físico compartido promoverán, a su vez, el intercambio de ideas y opiniones. Por su parte, las previsiones vinculadas a la organización del trabajo de magistrados de ambas Fiscalías, para el desarrollo de investigaciones, tiende no sólo a incentivar el intercambio y enriquecimiento de ideas, sino también a garantizar que la indagación y recolección de prueba pueda resultar de utilidad para eventuales presentaciones - si correspondiere- en sede judicial y administrativa.

Se trata, entonces, de promover la especialización y tender, al mismo tiempo, a garantizar la intervención de la FIA en ambas sedes desarrollando por igual- una actividad proactiva, al tiempo que constituirse como nexo privilegiado en la transferencia de novedades relevantes entre las actuaciones judiciales y administrativas que versen sobre similares hechos/imputados.

- Mayor dotación de recursos para investigación:

El Reglamento Interno que actualmente regula y organiza a la FIA contiene una interpretación restrictiva del artículo 45 inc d) de la LOMP, que lo lleva a plantear una división funcional de tareas por la cual el FNIA sólo puede delegar el desarrollo de las investigaciones que resuelva no asumir personalmente en los Fiscales Generales. El nuevo RI parte de otra interpretación que permite ampliar la cantidad de magistrados habilitados para desarrollar investigaciones de oficio, reconociendo esa capacidad a todos los magistrados de la FIA. Esto permitirá alterar los actuales incentivos negativos para la promoción de investigaciones propias; porque uno de los principales desafíos que enfrenta el organismo es justamente el de hallar las vías y recursos que le permitan volver a constituirse y presentarse como una agencia proactiva en la consecución de los objetivos que legalmente le han sido asignados. Y en tal sentido apuntan tanto: (i) el desarrollo de trabajos en equipo, como (ii) la posibilidad de que todos los magistrados puedan identificar posibles situaciones sensibles que merecen ser investigadas, estando habilitados para desarrollarlas y (iii) sabiendo que también entenderán –según proceda- en el trámite administrativo o judicial, en todas sus instancias.⁷

⁵ La necesidad de avanzar y permitir la especialización de los magistrados, se advierte también –aunque con una propuesta diferente a la enunciada- en el proyecto oportunamente desarrollado por una consultoría del BID

⁶ Nótese, que en similar sentido apunta la decisión de eliminar los actuales “turnos” para la distribución de expedientes y asuntos, sugiriéndose su reemplazo por una distribución de asuntos basada en la atención del conocimiento y especialización de los magistrados, así como de la carga de trabajo con que cuentan.

⁷ Vale aclarar que, en el esquema actual, los Fiscales de Investigaciones Administrativas sólo se encuentran habilitados para intervenir en la etapa de instrucción de las causas judiciales; el esquema propuesto, en cambio,

Esto último responde no sólo al interés por generar nuevos incentivos entre los magistrados tendientes a promover el impulso de investigaciones, sino además a la comprensión de que parece pertinente que quien realizó la investigación que dio origen a la denuncia, participó en la etapa de instrucción velando por la legalidad y colaborando en la recolección de la prueba, participe posteriormente en la etapa del juicio oral, dado que de este modo será una sola persona la que conozca y lleve adelante tanto la estrategia de investigación e instrucción como el proceso de juzgamiento.

De este modo, entonces, se pasará del esquema actual que asigna sólo dos (2) magistrados al desarrollo de investigaciones, a otro en el que serán diez (10) los responsables de llevar adelante dichas tareas; al tiempo que se crea un cuerpo de asistentes investigadores que les servirán de apoyo para la concreción de las mismas.

- Intervención reactiva en sumarios y causas:

A las ya mencionadas reorganizaciones orientadas a alterar los incentivos negativos actualmente existentes para la promoción de investigaciones, se agregan otras previsiones que procuran revertir el señalado patrón de intervención reactiva que se registra en el marco de las actuaciones judiciales y administrativas impulsadas por terceros y puestas en conocimiento de la FIA: (i) Por un lado, la previsión del desarrollo de informes sustantivos por parte de los magistrados, resultantes de la vista que deberán tomar del trámite en cuestión, implica el análisis del sumario o causa y del modo en que el mismo ha sido instruido hasta el momento para resolver entonces el tipo de intervención que el organismo tendrá en él. Si de este análisis resultara la decisión de participar de manera activa en el mismo, entonces (ii) se prevé el desarrollo de un plan de investigación, en el cual deberán explicitarse las acciones y medidas que se aspiran a realizar a efectos de garantizar una intervención efectiva y activa.

- Registro de actuaciones:

Se prevé el desarrollo de un nuevo sistema (de organización interna y registro informático) que administre la información que hoy contienen las distintas bases de datos de la FIA y que, además, prevea permita registrar una mayor cantidad de información sobre los expedientes y trámites que cursan en la Fiscalía.

El objetivo principal del sistema a desarrollar es unificar todos los datos referentes a cada expediente para su manejo y acceso en forma ágil y práctica, así como realizar el seguimiento del camino que los mismos van tomando, y permitir al FNIA conocer el estado de cada trámite y las acciones realizadas en el mismo, sin necesidad de consultarlo con el magistrado a cargo. Un sistema integrado de gestión de trámites y expedientes, entonces, se constituye como una herramienta necesaria y útil tanto para garantizar una gestión ágil y adecuada del organismo, como para conocer y mejorar el desempeño de quienes intervienen en los asuntos propios de la FIA. Así, la necesidad de su desarrollo resulta una condición de posibilidad para que la lógica y circuitos de trabajo que se proponen, puedan concretarse.

Principales avances en la refuncionalización del organismo

promueve que quien haya realizado la investigación participe no sólo de esa instancia sino también de la etapa de juicio.

En el mes de julio se incorporaron dos profesionales cuyas funciones se asocian al avance en la implementación de la refuncionalización. En estos meses, su intervención permitió avanzar en algunos aspectos:

- Nuevos mecanismos y criterios de intervención en sumarios:

A fin de reducir la heterogeneidad de criterios existentes entre los Fiscales en relación a los sumarios en que resulta conveniente intervenir como parte acusadora, y en consonancia con el esquema de trabajo previsto en el nuevo RI que procura el análisis y detección temprano de los asuntos relevantes, se modificaron algunos circuitos y procedimientos de trabajo. De este modo los Fiscales reciben sólo aquellos avisos de sumarios administrativos que, en principio, fueron considerados de interés. La reducción en la cantidad de asuntos para estudio que les ingresa implica una mayor disponibilidad de recursos (tiempo) que debería repercutir en una atención más proactiva de los expedientes con que ya contaban y los nuevos.

- Diseño de nuevo mecanismos de vista de causas judiciales:

Se diseñaron (y entrarán en vigencia en el mes de noviembre) nuevos esquemas de trabajo para el análisis de las causas judiciales cuya existencia es informada por los jueces a esta FIA. Se establecieron formularios tendientes a promover el análisis de fondo sobre el asunto que se trata y la investigación en curso, a fin de que esa información permita resolver el tipo de intervención que el organismo tendrá en el marco de la causa y el tipo de recursos humanos que destinará al efecto.

- Desarrollo de propuestas de reforma normativa:

A fin de promover reformas concretas capaces de mejorar las condiciones de trabajo del organismo y los mecanismos previstos para la gestión de los asuntos que son de su interés, la FIA ha trabajado en el desarrollo de proyectos de reforma de la Ley Orgánica del Ministerio Público y del Régimen de Investigaciones Administrativas.

- Generación y registro de información sobre intervenciones judiciales:

El área de informática desarrolló un sistema informático en el cual resulta posible registrar la información básica sobre el tipo de intervenciones que la FIA realiza en el marco de causas judiciales en curso. Esta base de datos se encuentra en su etapa de prueba piloto. Luego será ajustada y ampliada mediante la incorporación y relevamiento de más información que permita registrar e informar las intervenciones proactivas de la FIA y no sólo –como sucede actualmente– aquellas que realiza en respuesta a vistas enviadas por el Poder Judicial.

La recolección de la información que actualmente registra esta base implicó el inicio de un aprendizaje para el conjunto de la Fiscalía (prácticamente todas sus áreas -administrativas y sustantivas- participaron ya sea en su desarrollo o en la recolección de datos), dado que el organismo y sus integrantes no contaban con el hábito de generar y sistematizar información sobre las tareas que realiza.

- Desarrollo de página web:

La página oficial de la PGN ya cuenta con un link especial que dirige al navegante hacia el interior de la FIA, donde podrá conocer: los nombres y currículum de sus fiscales; las funciones y organización del organismo; las normas que lo regulan; las principales presentaciones judiciales y administrativas realizadas; links de interés; etc

- Evaluación de posible sistema informático de gestión de expedientes:

Se mantuvieron reuniones con personal de la Procuración encargado de la contratación de este tipo de sistemas a fin de evaluar la posibilidad de la que la FIA reciba algunos de los sistemas que se está evaluando adquirir.

- Mejora en el sistema de evaluación del personal:

En pos de sincerar y mejorar la evaluación que anualmente debe realizarse de los empleados del organismo, se estableció un nuevo mecanismo que involucra no sólo al funcionario o magistrado que lo dirige sino también al FNIA y al Fiscal Coordinador. Esto permitió avanzar en el desarrollo de una escala y evaluación ciertas sobre el desempeño de los agentes, en base a la cual se tomaron decisiones vinculadas a ascensos y mejoras. Tendiendo a los objetivos del nuevo Reglamento Interno que procura realizar las evaluaciones mediante la consulta al colectivo de los magistrados, la evaluación en curso incorporará aun más magistrados que la anterior en la evaluación del personal.

-Mejoras en infraestructura:

La PGN proveyó a la Fiscalía de teléfonos modernos, central telefónica y conexión a la red informática, que han permitido paliar el grave aislamiento en que el organismo se hallaba respecto de la institución, así como las propias dificultades para la comunicación interna.

Por otro lado, se han realizado mejoras edilicias que han mejorado las condiciones en que se desenvolvían las tareas habituales. Ello, sin perjuicio de la necesidad de avanzar en reformas de fondo vinculadas con la estructura del edificio, que más adelante se detallan.

- Mejoras en el desempeño de tareas sustantivas:

Situación previa (según diagnóstico)	Situación actual
Heterogeneidad de criterios para resolver si la FIA participa en sumarios administrativos	Sanción de nuevo procedimiento tendiente a homogeneizar criterios
Intervención en sumarios no relevantes	Modificación del criterio de oportunidad tendiente a limitar la cantidad de sumarios en que se interviene
Desdibujamiento del rol de la FIA como órgano especializado del MPF	<ul style="list-style-type: none"> - Colaboración con Fiscales que llevan causas sobre delitos contra APN - Impulso de denuncias propias
Ausencia de impulso de investigaciones propias	Desarrollo de primeras investigaciones y denuncias en base a información pública, de organismos de control y denunciante
No intervención en sede judicial	<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollo de denuncias nuevas - Aporte de pruebas a causas en trámite e intervención activa en actos procesales - Asunción de la acción ante falta de impulso del Fiscal de la causa
Escaso desarrollo de recursos técnicos y profesionales	<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecimiento del área de contadores auditores (3 nuevos profesionales) - Curso interno de capacitación a abogados investigadores - Próxima realización de curso de capacitación para Fiscales sobre temas diversos

- Impulso de relaciones institucionales:

Situación previa (según diagnóstico)	Situación actual
Autismo institucional respecto de otros organismos de control	Relación institucionalizada y firma de convenios con SIGEN, AGN y UIF Relación de cooperación e intercambio con OA
Ausencia de relación con la Procuración y sus Fiscales	Colaboración de la FIA en investigaciones, especialmente con el aporte técnico de contadores auditores
Sin relación con el Poder Legislativo	Nueva relación: cooperación e informes presentados a Comisión de Justicia (Cam. de Diputados) y Penal (Cam. de Senadores); propuestas para arreglos y modificaciones normativas. Interacción con la Comisión Mixta Revisora de Cuentas.
Carencia de intercambios con organismos / instancias internacionales	Desarrollo de relación con Unión Europea –OLAF-, Banco Interamericano de Desarrollo y con Banco Mundial
Ausencia de intercambios con organismos funcionalmente similares	Fundación del Foro Nacional de OAs y FIAs (3 encuentros en el año, desarrollo de espacio web e intercambio de información)

- Desarrollo de relaciones con la comunidad:

Situación previa (según diagnóstico)	Situación actual
Desdibujamiento en el espectro de organismos de control	- Relaciones con demás organismos de control - Reaparición en medios de comunicación → crecimiento de denuncias que se reciben
Ausencia de canales de relación con la comunidad	- Avances en el cumplimiento del compromiso firmado con la organización Poder Ciudadano (señalética, generación de información sobre desempeño FIA, etc) - Firma de convenio con la organización Instituciones Sin Violencia; instalación de oficina en FIA para recepción de denuncias por violencia laboral en la APN - Desarrollo de página web institucional
Escasa –y poco confiable- información sobre desempeño del organismo	Desarrollo de base de datos y programa informático para registro de intervenciones en expedientes judiciales En 2006 se prevé trabajar en el desarrollo de una nueva base y sistema informático de registro de intervenciones en sumarios administrativos
Desconsideración de la FIA como órgano con información de interés	Invitación y participación del FNIA en diversas actividades y seminarios sobre lucha contra la corrupción y promoción de la transparencia

Proyectos normativos que se considera relevante impulsar

La propuesta de refuncionalización de la FIA fue acompañada de una serie de propuestas de reformas normativas que se consideró importante promover a fin de dotar a este organismo de mayores y más claras capacidades de gestión:

- Reforma de la LOMP:

La propuesta es ajustar las capacidades de gestión que esa norma dio al organismo, con la función como ámbito especializado en la investigación de cierto tipo de delitos que el propio Congreso dio a la FIA en el ámbito del MPF. En tal sentido, la propuesta supone:

- ampliar la capacidad de acción en sede judicial para el caso de las denuncias promovidas por la FIA, permitiendo que en esos casos ejerza la acción pública;
- reforzar las indicaciones respecto del momento procesal en que los jueces deben dar aviso a la FIA sobre el trámite de ciertas causas;
- hacer explícita la capacidad de la FIA para intervenir como parte acusadora en todo sumario administrativo, cualquiera hubiere sido la vía de inicio del mismo y el régimen que regule su sustanciación

- Reforma del Reglamento de Investigaciones Administrativas:

La Fiscalía de Investigaciones Administrativas, ante la posible reforma del régimen disciplinario de los agentes integrantes de la administración nacional centralizada y descentralizada, dada su especialización y experiencia en el área, ha ofrecido su participación en este proceso.

Este ofrecimiento, que tuvo favorable acogida por parte de otros órganos de control, se enmarca en un proceso de reforma que pretende, entre otras cosas, mejorar las condiciones actuales en que se desarrollan investigaciones sumariales en el ámbito de la administración pública nacional. Los objetivos fundamentales de esta tarea se concentrarán en diversos problemas que hoy aquejan la eficacia y eficiencia del régimen procesal sujeto a estudio. A saber: La lentitud y escasa operatividad del procedimiento legal y reglamentariamente estatuido, la diversidad injustificada de regímenes disciplinarios para algunas instituciones específicas de la Administración, la instrucción de informaciones sumarias que, generalmente, desnaturalizan el objetivo del régimen disciplinario, la deficiente reglamentación de la intervención de esta FIA en los sumarios administrativos como parte acusadora, la deficiente reglamentación de los mecanismos vinculados con la relación entre el sumario administrativo y la causa penal que versan sobre un mismo hecho, la necesaria simplificación de los recursos previstos, la revisión del régimen de una audiencia pública que, en general, no cumple la función para la que fue prevista, etc.

Asimismo, esta actividad, que pretende mejorar sustanciales aspectos vinculados con el Estado de Derecho, pretende revisar las cuestiones antes expresadas a la luz de los postulados constitucionales que rigen en la materia.

Recursos humanos y materiales faltantes

Más allá de los recursos que se han solicitado a la Procuración y a los que se dio respuesta en la medida en que resultó posible, este organismo necesita –con cierta urgencia:

- Ampliar su planta de personal no abogado, especializado. Nos referimos a profesionales de otras disciplinas capaces de apoyar las tareas de peritaje técnico y de desarrollo institucional del organismo.
- Contar con un espacio edilicio adecuado para las nuevas necesidades. En la actualidad la FIA funciona en un edificio de departamentos; esta estructura resultó adecuada hasta el momento dado que cada fiscalía funcionaba de manera aislada

respecto de las otras. Sin embargo, dado que la refuncionalización del organismo supone el avance hacia trabajos colectivos y en equipo, la planta actual deja de ser adecuada.

- Provisión de un servidor con capacidad suficiente para transmitir el flujo de información que genere la Fiscalía.
- Disponer de automóviles que efectivamente permitan hacer los repartos correspondientes (vale recordar que la FIA se encuentra muy alejada de los tribunales y organismos públicos con que trabaja) así como garantizar el traslado de magistrados.

Estadística anual de la FIA

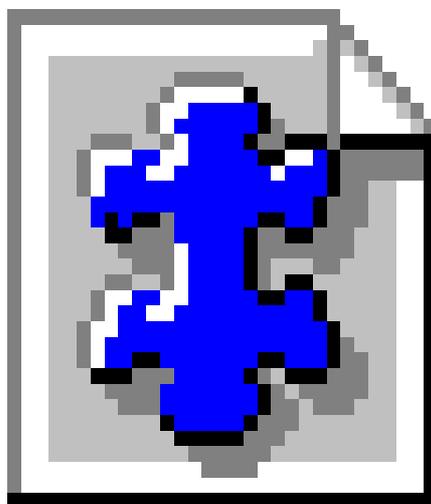
A continuación, se presentan algunos datos que permiten informar sobre el trabajo sustantivo realizado por la FIA entre el 1/10/04 y el 1/10/05:

Datos generales:

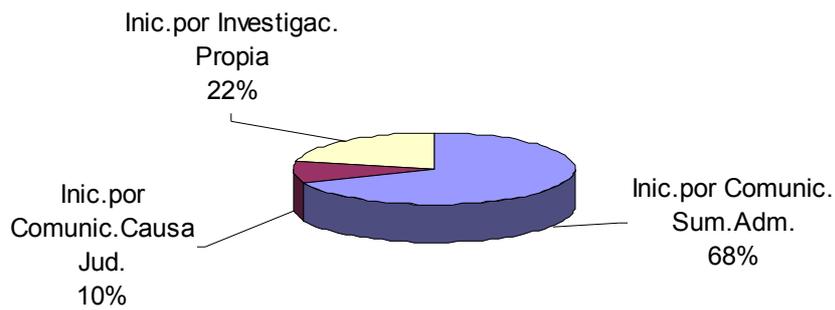
Durante el período que se informa se abrieron 1620 nuevos expedientes:

- 1295 respondieron a comunicaciones recibidas sobre apertura de sumarios administrativos
- 104 respondieron a comunicaciones de causas judiciales
- 221 respondieron a investigaciones propias

Esto implica la siguiente distribución respecto del origen de los expedientes abiertos:

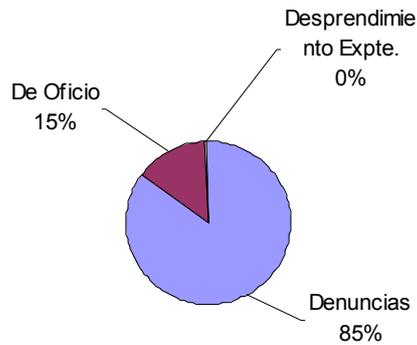


Si a ellos se suman los expedientes iniciados en períodos anteriores, que aún reciben trámite en la FIA, los *expedientes que actualmente atiende la FIA suman 2.112* cuyos orígenes son:



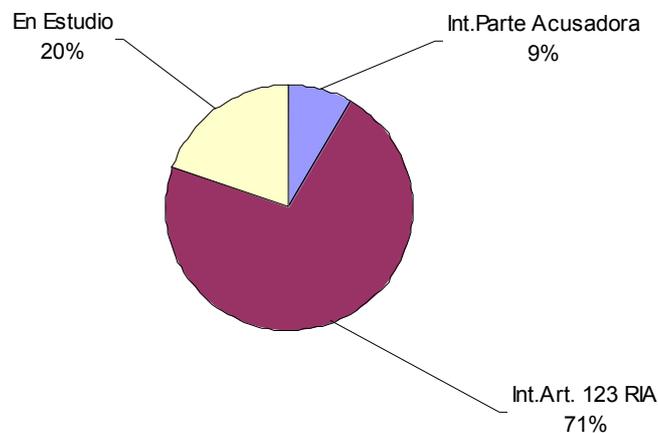
Investigaciones propias:

La cantidad de expedientes iniciados a resultados de investigaciones propias se ha incrementado notablemente durante el período en curso: mientras en el período anterior se habían registrado 147 investigaciones, el actual reconoce 221. El origen de estos asuntos es el siguiente:

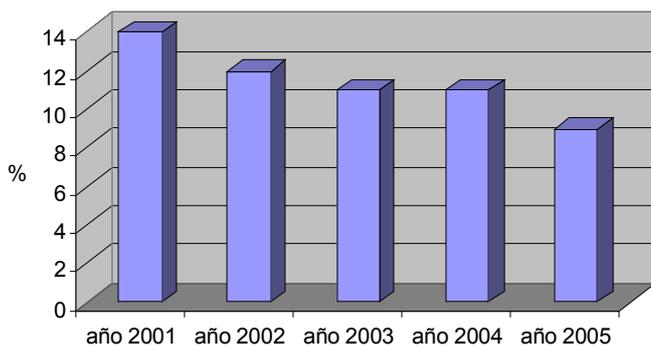


Atención de sumarios administrativos:

El estado de los 1.295 expedientes iniciados a resultados de las comunicaciones de sumarios recibidas durante el período que se informa, es el siguiente:



En el año que se informa, la FIA respondió 222 vistas administrativas y resolvió participar activamente sólo en 112 de los expedientes. Como se indicara anteriormente, la política de gestión que se procura impulsar en el marco de la refuncionalización de la FIA es la disminuir progresivamente la cantidad de sumarios administrativos en que el organismo participa como parte acusadora, a efectos de limitar la intervención a aquellos asuntos ciertamente relevantes y liberar de ese modo recursos que puedan dedicarse a impulsar investigaciones de oficio e incrementar las intervenciones que la Fiscalía realiza en sede judicial. Esta decisión se refleja en las estadísticas y el siguiente gráfico que muestra la proporción de Sumarios en que la FIA participa como parte acusadora respecto del total de sumarios conocidos:



Otro objetivo previsto en la refuncionalización del organismo es generar el tránsito de una FIA exclusivamente reactiva a otra capaz de promover e impulsar la acción. En esto se comenzó a trabajar en el período anterior (2003 –2004) y ha continuado como política en el presente; de este modo, a diferencia de los resultados que se registraron – por ejemplo- entre los años 1998 a 2003, donde sólo se promovió la apertura de 1 sumario; en el período 03-04 se impulsó la apertura de 10 investigaciones en sede administrativa y en el período 04–05 otros 9 sumarios fueron abiertos como resultado de investigaciones realizadas por la FIA

Si a los 112 sumarios administrativos en que la FIA participa como parte acusadora, se agregan los sumarios en que participa desde períodos anteriores y que continúan abiertos, *la cantidad de expedientes en los que el organismo interviene es de 862 casos*. Ello, debido a que en período se han cerrado 1.729 expedientes (varios correspondientes a avisos recibidos durante el período que se informa y otros tantos que se venían manteniendo en estudio desde períodos anteriores).

Atención de expedientes judiciales:

En el período que se informa, *se iniciaron 116 expedientes internos vinculados a incidentes y causas judiciales*. El 90% de ellos resultó de notificaciones enviadas por el Poder Judicial en cumplimiento del artículo 48 de la Ley Orgánica del Ministerio Público (LOMP), y el 6% respondió a actuaciones abiertas de oficio a partir de conocerse por diversos medios (informes de organismos de control, notas periodísticas, etc) la existencia de causas de interés en sede judicial.

Además de los 116 expedientes iniciados en este período, la FIA ha participado en otros 89 expedientes internos vinculados a causas judiciales e iniciados mayoritariamente durante el periodo anterior.

En relación a los 104 avisos de causas judiciales en trámite informados por los jueces (art 48 LOMP) en el período 2004- 2005, es importante señalar dos temas: por un lado, que si bien esta cantidad implica un incremento respecto de los escasos o nulos avisos que se enviaban anteriormente, es casi seguro que aún representan una cantidad inferior a la de causas efectivamente abiertas en este mismo período y en las que se investiga el accionar de funcionarios públicos; por otro lado, que el tiempo promedio que transcurre entre la apertura de las causas en sede judicial y el aviso que se corre a la FIA es de 111 días; esto implica que aun en los casos en que se cumple con la obligación legal de informar, se lo suele hacer con una demora importante que resulta claramente perjudicial para la FIA. Vale recordar que también existe una Resolución PGN que procuró subsanar internamente las dificultades y desinteligencias que se registraban con el Poder Judicial; dicha Res. instruye a los Fiscales a dar aviso a la FIA sobre las causas a su cargo en las que se investigue a funcionarios públicos, mas sin embargo esta obligación de los Magistrados del MPF tampoco se cumple.

- Denuncias de la FIA:

La FIA ha mejorado el nivel de conocimiento social, incrementándose de este modo la *cantidad de denuncias que recibe: 187 durante el período* que se informa (vale recordar que el período anterior se habían registrado 102 denuncias). La información que ellas aportan representan el puntapié inicial para las investigaciones, por lo que sólo 3 denuncias de las recibidas ya se han convertido en causas judiciales (el resto aún son investigadas a fin de coleccionar pruebas, mejorar hipótesis, realizar peritajes, etc). Por otro lado, sólo 1 causa judicial se inició como resultado de la intervención de la FIA en sede administrativa. A estas causas judiciales se agregan otras 2 denunciadas por la FIA a partir de información recogida por otras vías.

La FIA, entonces, realizó 6 nuevas denuncias; si bien este parece un número poco significativo, debe advertirse que implica un incremento notable en la capacidad de denunciar del organismo que en 8 años (1995–2003) sólo había realizado 4 denuncias.

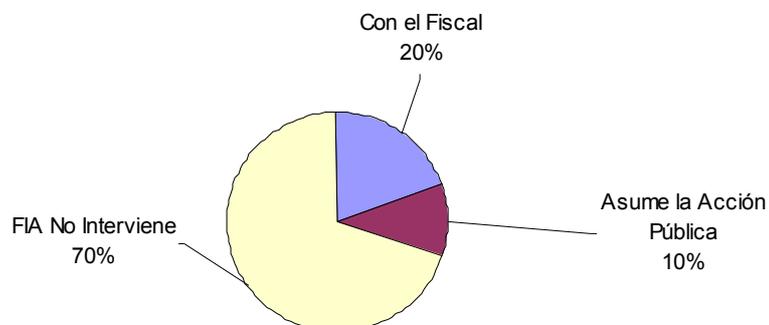
- Tipo de intervenciones asumidas por la FIA:

En relación a los expedientes internos vinculados a causas judiciales, la FIA puede resolver:

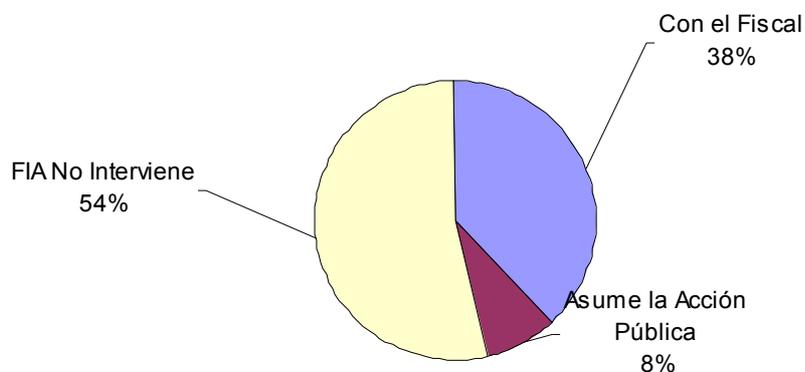
- intervenir activamente, aportando pruebas y sugiriendo medidas, *junto al fiscal* a cargo de la causa
- *asumir la acción pública*, cuando el fiscal de la causa resuelva no impulsarla y la FIA tenga un criterio contrario
- *no intervenir*, y en ese caso sólo el fiscal de la causa impulsa la acción

La FIA no se ve obligada a regir su actuación por el principio de legalidad dado que toda causa tiene asignado un fiscal que la impulsa; esto le permite seleccionar aquellas causas a las que destinará parte de sus recursos por considerarlas relevantes social, económica o institucionalmente; *el tiempo promedio que toma a la FIA decidir el tipo de intervención que tendrá es de 48 días.*

De las causas sobre las que ha tomado conocimiento el organismo durante el período 2004–2005, resolvió participar junto con el fiscal en el 20% de los casos y asumir la acción pública en 10% ⁸:



Si se observa la distribución del tipo de intervención de la FIA en el conjunto de expedientes internos vinculados a trámites judiciales -acumulados de los años anteriores a esta parte-, erróneamente podría concluirse que durante el período en curso se ha tendido a asumir la participación activa junto al fiscal con un criterio más restrictivo:

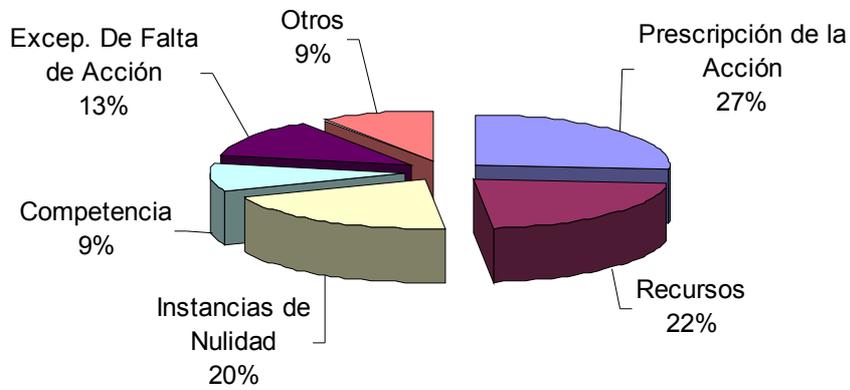


Tal error se debería, en realidad, a un sesgo que presenta la base de datos: la misma fue conformada en septiembre del año en curso debido a que anteriormente el organismo no registraba sus actuaciones vinculadas a causas judiciales; consecuentemente, la carga inicial de información que fue posible realizar en relación a los trámites del período anterior se vio prácticamente limitada a aquellos expedientes que continúan abiertos debido a que en ellos la FIA interviene activamente.

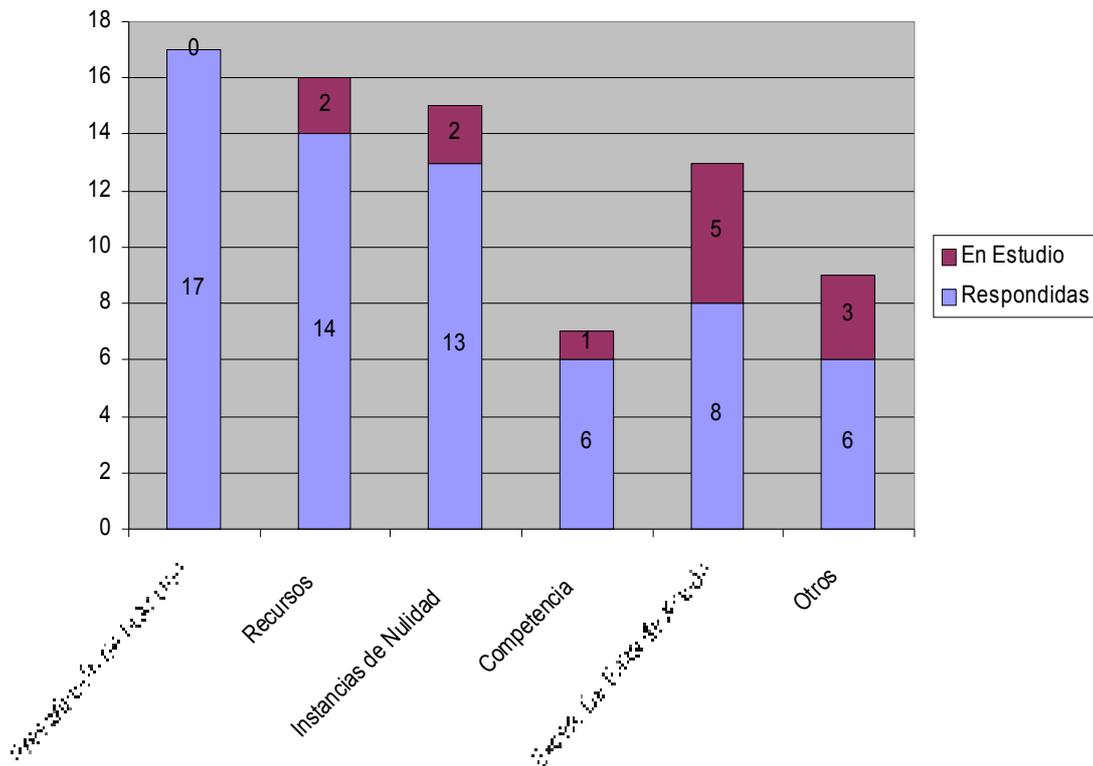
⁸ Los números que aquí –y en el gráfico siguiente- se presentan, no contienen los expedientes en que aún no se ha resuelto el tipo de intervención a adoptar.

- Vistas respondidas por la FIA:

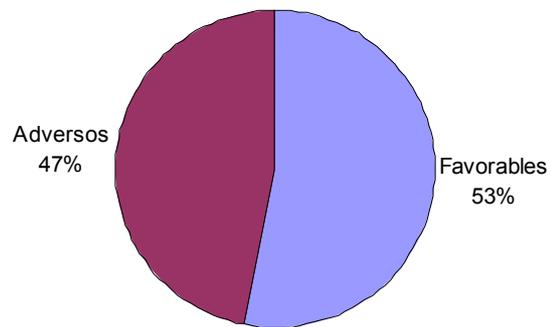
Las vistas corridas por los jueces durante período fueron 64, y respondieron a motivos diversos:



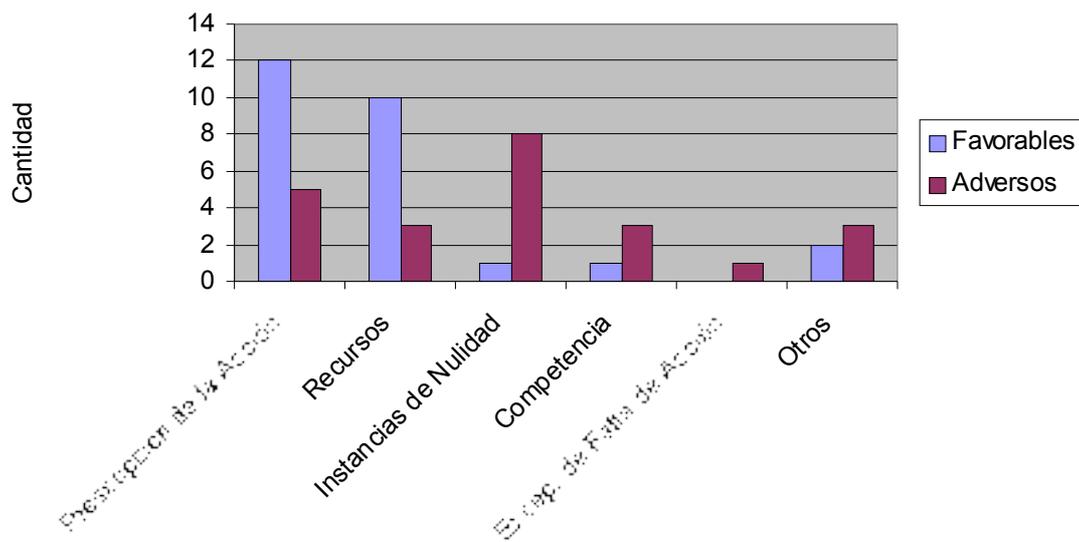
Prácticamente el total de esas vistas fue respondido en tiempo y forma:



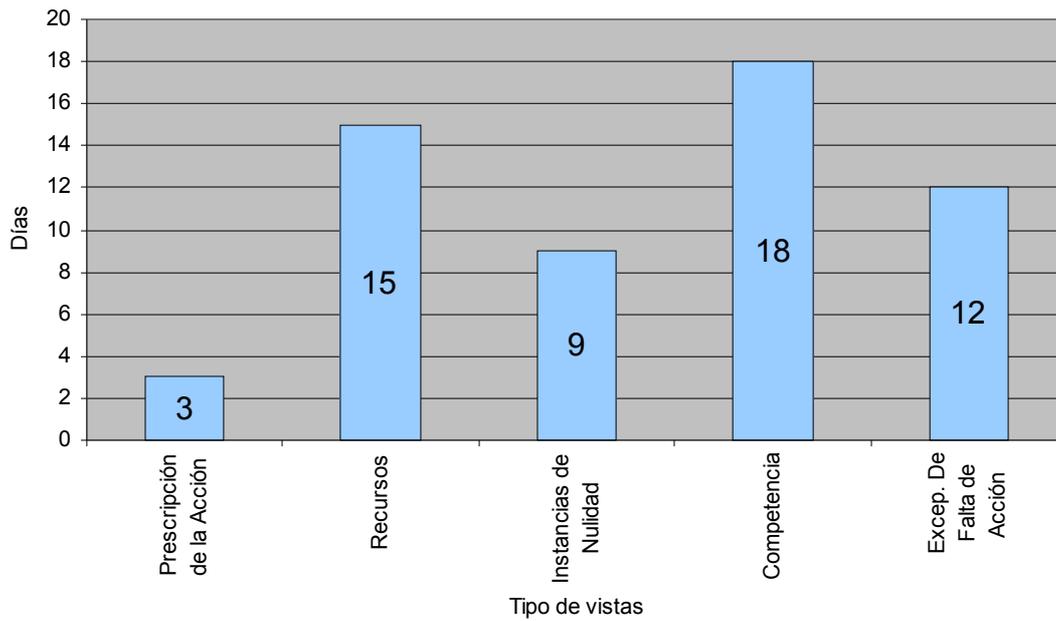
Los resultados de dichas intervenciones fueron mayoritariamente favorables a la opinión de la FIA:



Sin embargo, desagregado este dato y mirándolos según el tipo de asunto, los resultados fueron diversos:



También el tiempo que la FIA requiere para responder a cada una de esas vistas varía según el asunto de que traten:



- Impulso procesal:

En aquellas causas en que la FIA interviene activamente (con el fiscal o asumiendo la acción) durante el período de informe, se registran:

- 63 personas indagadas;
- 22 personas procesadas
- 31 personas sobreseídas

- Tipo de delitos que se investiga:

Del total de causas conocidas por la FIA (2003–2005), éstos son los principales tipos penales que se investigan:

Delitos que se Investigan

