

Buenos Aires, 20 de mayo de 2016.

SERGIO L. RODRÍGUEZ
FISCAL NACIONAL
DE INVESTIGACIONES ADMINISTRATIVAS

***AL SEÑOR PROCURADOR DEL
TESORO DE LA NACIÓN
DR. CARLOS F. BALBÍN
S/D.-***

Tengo el agrado de dirigirme al Sr. Procurador, en mi carácter de Fiscal Nacional de Investigaciones Administrativas, en el marco del Convenio de Cooperación entre la Procuración del Tesoro de la Nación y la Procuraduría de Investigaciones Administrativas (PIA), celebrado el 1º de abril del corriente año, con el fin de transmitirle la situación que se ha generado con posterioridad al dictado del Dictamen 190/99, vinculado con la actuación de la Procuraduría de Investigaciones Administrativas en los sumarios administrativos.

Teniendo en cuenta que el acuerdo recientemente suscripto entre ambos organismos, tiende a lograr un óptimo aprovechamiento de los recursos estatales en materia de control, de cara a esta nueva etapa institucional es que consideramos de especial interés el tratamiento de este tema. En este sentido, conforme a la doctrina que surge del dictamen mencionado, el cual establece una interpretación restrictiva respecto del alcance de la competencia de la (ex FIA), ahora Procuraduría de Investigaciones Administrativas, considero conveniente reiterar la postura de esta Procuraduría y a su vez, hacerle llegar la posición jurisprudencial que se ha generado al respecto. Dicha doctrina instruye a los servicios jurídicos permanentes que a partir del dictado de la entonces Ley Orgánica del Ministerio Público N° 24.946 (actual Ley Orgánica del Ministerio Público Fiscal N° 27.148), el único supuesto en el cual la entonces Fiscalía de Investigaciones Administrativas se encontraría legitimada para ser tenida, necesariamente, como parte acusadora en un sumario disciplinario, es en el caso que se inicia por denuncia o a instancias de la PIA.

En este sentido, resulta conveniente recordar que la Procuraduría de Investigaciones Administrativas es el organismo del Ministerio Público Fiscal especializado en materia de investigación de delitos e irregularidades administrativas cometidos por los funcionarios públicos de la Administración Pública Nacional y, por mandato constitucional, el Ministerio Público de la Nación además de ser independiente, goza de autonomía funcional, es decir, que no admite en el ejercicio de sus actividades restricciones a sus atribuciones

que provengán de otro poder del Estado- y tiene como función promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad y los intereses generales de la sociedad en coordinación con las demás autoridades de la República.

La PIA es un órgano del Ministerio Público de la Nación, con una trayectoria institucional de más de cinco décadas. Fue creada por el Decreto-Ley N° 11.265 en el año 1962 y su régimen legal fue modificado, sucesivamente, por el Decreto-Ley N° 14.096 (1962), la Ley N° 21.383 (1976), la Ley N° 22.891 (1983) y, la Ley N° 24.946 (1998) y por último, la Ley 27.148 (2015).

Sus cometidos funcionales están definidos legalmente, como un órgano de control externo, por medio de las siguientes herramientas: realizar investigaciones sobre 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, intervenir como parte acusadora en los sumarios administrativos disciplinarios cuyo objeto de investigación lo constituyan aquellas conductas e intervenir en los procesos criminales en los que se encuentren formalmente involucrados los agentes alcanzados por su competencia.

Es un órgano especializado en materia de investigación y persecución de delitos y faltas disciplinarias cometidas por funcionarios públicos, en concordancia con los lineamientos fijados por la Convención Interamericana contra la Corrupción y por la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

Con respecto a la cuestión en concreto que se plantea en el Dictamen aquí comentado, puede decirse que la nueva Ley Orgánica del Ministerio Público Fiscal N° 27.148, reafirma las facultades establecidas en las anteriores normas, conforme lo normado en el artículo 27 inc. a) al disponer que el Fiscal Nacional de Investigaciones Administrativas tendrá la facultad de *“Promover la actuación de la conducta administrativa de los agentes integrantes de la Administración Pública Nacional...En todos los supuestos las investigaciones se realizarán por el sólo impulso de la Procuraduría de Investigaciones Administrativas y sin necesidad de que otra autoridad estatal lo disponga...”*; esto constituye, de por sí, el fundamento legal suficiente para que este organismo intervenga en los sumarios administrativos que en aquélla se sustancien.

En otras palabras, podrá ejercer la Procuraduría esos roles en todo sumario de índole disciplinaria que se sustancie contra agentes públicos, respecto de los cuales resulte competente, aún cuando la disposición ritual de aplicación no contemple su intervención expresamente.



El verbo “*promover*” deriva del latín “*promovere*”, vocablo compuesto por “*pro*” que significa “*hacia delante*” y “*movere*” que significa “*mover*” (Diccionario General Etimológico de la Lengua Española, Tomo IV, página 970). Es decir, su sentido no es otro que impulsar las acciones necesarias para el logro de un objetivo, las haya iniciado o no.

Tan es así, que la función propia del Ministerio Público es “*promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad y de los intereses generales de la sociedad*” (art. 1° de la ley 27.148), sin que ello signifique que la actuación de los señores fiscales ante el Poder Judicial de la Nación dependa que la causa se haya iniciado por presentación o denuncia del Ministerio Público.

Por tanto, la atribución de “*Promover la investigación de la conducta administrativa de los agentes integrantes de la administración nacional centralizada y descentralizada...*” (art. 27, inc. a, LOMPN) constituye, de por sí, el fundamento legal suficiente para que la PIA intervenga en los sumarios administrativos; pues a través de dicha intervención se impulsa (promueve) la investigación (sumario) que se le comunica. Que el sumario es una investigación, está fuera de dudas, a punto tal que el primero de los deberes del instructor es el de “*investigar los hechos*” (art. 10, inc. a, RIA).

En el caso del art. 27, inciso a) bajo examen, dicho propósito consiste en esclarecer los hechos irregulares en que se encuentren involucrados los agentes de la administración pública y procurar que se les aplique una sanción, cuando corresponda. El art. 28 no puede ser interpretado fuera de este contexto, en el que se parte de la base que la competencia asignada a la PIA implica, necesariamente, intervenir en los procedimientos sumariales porque, de lo contrario, no podría promoverlos.

El artículo 28 de la Ley 27.148 (ex art. 49 de la ley 24.946) establece que, en los sumarios administrativos que se inicien como consecuencia de actuaciones previas de la PIA, ésta “*...será tenida, necesariamente, como parte acusadora...*”.

Empero, el mentado art. 28 no debe ser analizado fuera del contexto de la LOMP y, menos aún, con prescindencia de que se trata de una competencia atribuida en el art. 27 del mismo cuerpo legal. El art. 28 no fija la competencia de este organismo, sino que instrumenta una de las previstas en el art. 27.

De ello se sigue, que en materia de investigaciones disciplinarias esta Procuraduría tiene una competencia directa asignada por ley pues se realizan por su solo impulso y sin necesidad de que otra autoridad estatal lo disponga. Esta atribución encuentra su justificación a la luz del criterio de la especialidad, entendiendo por tal la finalidad que persigue el órgano al cual se le atribuyen las competencias. Si se desconoce el papel

asignado a la Procuraduría de Investigaciones Administrativas la estrategia de transparencia fracasa en su objetivo.

En tal sentido, no puede desconocerse que los mandatos legales no pueden ser limitados por una interpretación restrictiva de sus alcances.

A criterio del suscripto, la lectura del texto del segundo párrafo del art. 3° del RIA lleva, a una conclusión diferente a la sostenida por la PTN, toda vez que, luego de establecer la obligatoriedad de comunicar a la PIA la iniciación de **todo** sumario -incluso de aquellos que se disponen de oficio, sin mediar intervención preliminar de ésta-, señala cuál es el objeto de tal deber normativo: “...*a fin de que ésta, si lo estimare conveniente, tome intervención como parte acusadora...*”.

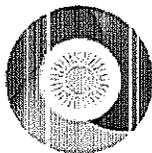
Aparece inequívoco que la voluntad del PEN al dictar el Decreto 467/99, por el que concede y limita la potestad interpretativa de la PTN (art. 134 del Anexo), ha sido prever que este organismo pueda actuar en **todos** los sumarios administrativos como parte acusadora, “...*si lo estimare conveniente...*” (art. 3°, 2° párrafo).

Además, el RIA aprobado con posterioridad a la sanción de la LOMP—y que, obviamente, tuvo en cuenta en sus considerandos-, no hace más que recoger la interpretación lógica e integral de sus artículos 45, inciso a) y 49 (en la actualidad arts. 27 inc a) y 28 y no aquella que se refleja en el dictamen en cuestión.

El RIA viene, al respecto, a regular las oportunidades en las que la Administración debe dar noticia del inicio de la investigación sumarial (art. 3) y de su finalización (art. 123), así como las intervenciones que obligatoriamente deben conferirse a esta parte cuando ésta ha decidido intervenir como parte acusadora (arts. 109, 116 y ccts.). Es decir, viene a fijarle a la Administración las intervenciones que necesariamente debe otorgar a la PIA, para que ésta cumpla con el cometido establecido prevalecientemente en el art. 27 inc. a) de la Ley de Ministerio Público Fiscal.

Lo antedicho surge con claridad de los considerandos del Decreto 467/99, que aprobara el RIA, cuando expresa “*Que la Ley Orgánica del Ministerio Público 24.946 dispone que la Fiscalía de Investigaciones Administrativas integra el Ministerio Público Fiscal. Que la Procuración General de La Nación ha solicitado la intervención de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas en los sumarios, siendo conveniente reglar dicho cometido*”.

En otras palabras, la PGN solicitó al PEN la regulación de las oportunidades y modalidades en que la Administración debe darle intervención a la PIA en los sumarios, no con el efecto de “crear” una competencia sino con la evidente finalidad de ordenar sistemáticamente el deber de las autoridades administrativas y de los instructores de



SERGIO L. RODRIGUEZ
FISCAL NACIONAL
DE INVESTIGACIONES ADMINISTRATIVAS

comunicar determinadas circunstancias del sumario (inicio, finalización, primeras conclusiones, etc.) para asegurar y resguardar que este organismo pueda cumplir con el cometido fijado en el art. 27 inc. a) de la LOMP.

Se estima, en discrepancia con tal criterio, que el artículo 28 de la LOMP, al prever la intervención necesaria en los sumarios que se inicien como consecuencia de actuaciones previas de la PIA, consagra, “*a contrario sensu*”, la **discrecionalidad** de su actuación en todos los casos en los que no resulta necesaria.

A esta conclusión se llega también desde una interpretación histórico-institucional, ya que el organismo a mi cargo interviene, desde hace décadas, cuando lo estima conveniente, como parte acusadora en los sumarios administrativos (confr. derogada Ley Orgánica 21.383), sin que se advierta que el legislador haya tenido intención de modificar esta importante competencia. Lejos de ello, se ha consagrado la obligatoriedad de su actuación sólo en ciertos casos especiales (art. 28 LOMP -24.946-) a lo que se ha sumado, con evidente idéntico propósito, el RIA (art. 3º, 2do y 3er párrafos).

Es evidente que la intención del legislador no ha sido la de modificar nuestras facultades para intervenir en los sumarios de los que toma conocimiento. Ello deriva no sólo de la letra del texto legal, sino de su voluntad expresa.

Al respecto, merece considerarse que en oportunidad de sostener el dictamen de mayoría del por entonces proyecto de LOMP (entonces Ley 24.946) el senador Genoud destacó que “*se consagra un principio importante en estos tiempos como lo es que toda investigación que se lleve a cabo contra funcionarios públicos o entidades que administran recursos del Estado debe ser comunicada a la Fiscalía de Investigaciones Administrativas para que tome participación -no sólo conocimiento, sino intervención- en dichos procesos y, además, lleve adelante las actuaciones que correspondan*” (Revista Antecedentes Parlamentarios, La Ley, 1998, p. 921).

A más de ello, debe tenerse presente que el RIA es un **reglamento autónomo** dictado en el marco de la “zona de reserva de la administración”, en ejercicio de facultades propias y exclusivas otorgadas por la Constitución Nacional, que instrumenta los procedimientos mediante los cuales el Presidente de la Nación ejerce la potestad disciplinaria sobre los agentes públicos; facultad esencial en el ejercicio de la jefatura del gobierno y natural desprendimiento de su responsabilidad política por la administración general del país (Constitución Nacional art. 99 inc. 1).

Por otra parte, al limitarse la intervención como parte acusadora, sólo a las hipótesis vinculadas con investigaciones preliminares de este organismo, tampoco puede asignarse virtualidad jurídica alguna a la actuación como parte coadyuvante “...cuando así lo

solicitare... ”, para “...asegurar la legalidad, el orden público y los intereses generales de la sociedad en coordinación con las autoridades administrativas que ejercen la acción disciplinaria...” (confr. párrafo 3ro del art. 3º del RIA).

Por último, avalar la doctrina que emana del Dictamen 190/99 restringe la intervención de la PIA en los procedimientos disciplinarios a una función meramente registral, al vaciar de contenido útil la comunicación de **todo** sumario iniciado en la administración pública nacional (art. 3º, 2do párr. RIA, dec. 467/99).

En efecto, condicionar la intervención acusatoria de la PIA a un conocimiento preliminar del hecho a la iniciación de las actuaciones sumariales, provocaría, obvia y necesariamente, la no participación de este Ministerio Público en pesquisa alguna, atento la inmediatez de la orden de instruir el sumario respecto de la ocurrencia del suceso irregular y su reserva en el ámbito de la administración.

Por lo demás, dicha interpretación podría llevar a que el propio denunciante se constituya en árbitro de la eventual actuación de este organismo como acusador, toda vez que estaría en condiciones de “optar” en dar a conocer la “noticia” del hecho irregular en uno u otro ámbito, de modo de impedir o excitar, a voluntad, la presencia de este organismo de control en las actuaciones sumariales.

En base a lo expuesto, considero que el criterio sustentado en Dictámenes 231:232 provoca una disminución de las facultades de control, en defensa de la legalidad y de los intereses generales de la sociedad, que constituyen el meollo de la actividad del Ministerio Público Fiscal, que ejerce sus funciones en coordinación con las demás autoridades de la República, pero sin sujeción a instrucciones o directivas emanadas de órganos ajenos a su estructura, y en particular de esta procuraduría, como órgano integrante de la Procuración General de la Nación (LOMPN 27148).

Cabe destacar aquí, que aunque se efectúe una interpretación integral de las leyes 22.140 (25.164), 24.156, 24.946, 27.148 y del texto del Decreto 467/99 y su Anexo, adquiere vigor la proyección de las disposiciones normativas del RIA, en el marco interpretativo desarrollado, como expresión de voluntad del PEN en la materia. Incluso en cuanto ejercicio de una potestad reglamentaria autónoma de orden interno administrativo referida, en el caso, a su poder jerárquico y sancionatorio en materia disciplinaria.

De la misma manera, se afecta seriamente la transparencia de los procedimientos sumariales, ya que la intervención en ellos de un órgano del Ministerio Público Fiscal que, como tal, no integra la Administración Pública Nacional, apunta, sin hesitación alguna, a la consecución de este importantísimo valor republicano.



SERGIO L. RODRIGUEZ
FISCAL NACIONAL
DE INVESTIGACIONES ADMINISTRATIVAS

Asimismo, la interpretación correcta de las normas, debe ser aquella que se adecua al espíritu rector de todo el ordenamiento jurídico, en orden al logro de uno de los más importantes objetivos de la acción de gobierno: la lucha contra la corrupción. En el “Seminario Internacional –Nuevo Ministerio Público Fiscal y los Desafíos de la Justicia”, realizado en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en diciembre de 1998, organizado por la Procuración General de la Nación, se sintetizó claramente esta orientación:

“...En la Convención Interamericana contra la Corrupción que se sancionó en 1996 y que fue ratificada por la Argentina en el año 1997, en los artículos segundo y tercero surge claro que el objetivo es la prevención de la corrupción y se pone el eje en el terreno administrativo, en lugar de hacerlo en el campo criminal. Existió, cuando se discutió la convención, una discusión, pero un entendimiento a la vez, de la necesidad de prevenir la corrupción por medio de recursos más amplios y de más alcance que el castigo de delitos. Los mecanismos penales se ampliaron mediante medidas administrativas en la convención destinadas a fortalecer la probidad y aumentar la confianza de la población, sin involucrar al sistema penal y a su compleja maquinaria.

Las normas contra la corrupción están sentadas en dos elementos claves: la eliminación de los funcionarios (venales) en todos los niveles y el aumento de la transparencia en el sector público. En tal sentido, por ejemplo en el artículo 3º, se establece la obligación de los estados de ampliar las medidas dentro de sus sistemas institucionales para crear y fortalecer normas de conducta para el correcto desempeño de las funciones, exigencia de informar sobre actos de corrupción, sistemas para proteger a los funcionarios y ciudadanos que denuncien de buena fe actos de corrupción, sistemas para declaración de ingresos activos y pasivos y para la publicación de declaraciones, órganos de control para desarrollar mecanismos para la prevención, detección, sanción y erradicación de las prácticas corruptas y mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales vinculadas al tema en los esfuerzos para la prevención.

Es urgente dar satisfacción a una doble necesidad, la representada por la recuperación del sentido y de la dignidad de la política y la constituida por la puesta a punto de los mecanismos jurídicos – institucionales cuyo deterioro ha hecho posibles los fenómenos de criminalidad y otros que pueden llegar a eclosionar los estados de derecho. Dentro de tales objetivos el rol del Ministerio Público resulta ser de extrema importancia, más allá de su rol tradicional como titular de la acción pública cuando se perciban estas clases de delitos. Resulta fundamental primero por la autonomía (de) que lo ha dotado la reforma constitucional y que resulta fundamental también, porque en el Ministerio

Público y en su autonomía se ha encuadrado otro organismo de control, que es la Fiscalía de Investigaciones Administrativas, con estas facultades de investigar ilícitos meramente administrativos, de constituirse en parte incluso autónoma en la persecución de los delitos y de participar en los sumarios por faltas administrativas...” (Revista del Ministerio Público Fiscal”, N° 2, Julio de 1999, págs. 68/72, disertación de la Dra. Lucila Larrandart).

Menester es señalar que la “Convención Interamericana contra la Corrupción” ha sido incorporada a nuestro plexo normativo por la Ley N° 24.759, previendo en su art. III, “Medidas preventivas”, el compromiso de los países firmantes de “*crear, mantener y fortalecer*” mecanismos para hacer efectivo el cumplimiento de las normas de conducta en la función pública (inc. 2) y a los “*Órganos de control superior, con el fin de desarrollar mecanismos modernos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas*”(inc. 9).

Se ha expresado, comentando el artículo parcialmente transcrito, que los “*mecanismos*” a que se alude se integran, entre otros, con “*el castigo administrativo a los empleados que violen las normas, así como la posibilidad de esos empleados de ejercer su derecho de defensa frente a las personas que evalúen su conducta*” y que el fortalecimiento de los órganos superiores de control involucra “*considerar nuevos controles preventivos, además de una mayor eficiencia en los establecidos*” (Richard Werksman, en La Convención Interamericana contra la corrupción, anotada y comentada, Carlos A. Manfroni, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1997, p. 61 y 71).

A todo ello apunta la intervención amplia conferida a esta Procuraduría por la LOMP y el RIA en los sumarios administrativos, resultando contraria al mandato de la Convención una interpretación como la contenida en el Dictamen 190/99.

A su vez, la doctrina también ha sido conteste con el criterio sostenido por este organismo. En primer lugar podemos citar la postura de Canda, quien resalta que el art. 45. Inc a, faculta a la PIA a “promover la investigación de la conducta administrativa de los agentes integrantes de la administración nacional en consonancia con la función genérica del Ministerio Público que radica en “promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad y de los intereses generales de la sociedad” art. 120 de la CN y el art 1 de la ley 24946, tal “promoción” implica que la potestad de impulsar la acción pública (o, en el caso, el sumario administrativo) asumiendo el carácter de parte acusadora. Poco importa, que la acción (o el sumario) se hayan iniciado por denuncia de un particular, disposición de la Administración o de oficio: en cualquier caso, el fiscal, en cumplimiento de su liminar rol, debe “promover” (impulsar) la acción o el sumario, adoptando el rol tutelar de legalidad y



constituyéndose en parte acusadora. Agrega el autor que la potestad de la FIA se deriva del plexo normativo, resultando innecesaria una previsión más explícita en la ley. Esta fue la razón por la cual el legislador de la ley 24946 no siguió la redacción de la ley 21383 (que al tratarse de una ley específica para la FIA, contaba con un desarrollo más detallista). (Canda, Fabián, *La Fiscalía de Investigaciones Administrativas*, Revista RAP - edición especial - Control de la Administración Pública, mayo 2003, páginas 739 ss).

En este sentido se ha dicho que “si se realiza una exégesis integral y armónica de todas las normas en juego (arts. 120 CN, 45. Incs. A y b, y 49, párr. 2, LOMP y 3, párr. 2; RIA), podrá razonablemente deducirse que las facultades otorgadas por la LOMP a la FIA en lo que hace a su actuación en el marco de los sumarios administrativos son por demás amplias...aun de efectuarse una interpretación literal de la letra del art. 49, párr. 2 podrá colegirse que la norma hace hincapié en la intervención de la FIA como parte acusadora en los sumarios en que haya prevenido, pero en ningún momento prohíbe que se presente en igual carácter en los restantes sumarios, es decir, en aquellos que fueran iniciados en sede administrativa. En efecto, la LOMP no limita la actuación de la Fiscalía, ya que hace referencia a “todas las actuaciones” en que hubiera investigado previamente...la norma procuró establecer como ineludible la intervención de la FIA en esas actuaciones, pero sin limitar esa facultad en aquellas investigaciones que no hayan sido iniciadas en su sede” (González Illing, Adrián, *La intervención de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas como parte acusadora en los sumarios administrativos*, Suplemento de Derecho Administrativo JA, 4/5/11).

En este mismo sentido se sostiene que el párr. 2, ley 24946, no postula un verdadero límite a la facultad de investigación en los expedientes iniciados fuera de su ámbito, puesto que el legislador en ningún pasaje de la norma lo establece expresamente (Salgan Ruiz, Leandro Gonzalo, *El nuevo alcance de la competencia de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas: el avance del control público en el diseño de la responsabilidad penal y disciplinaria del funcionario público luego del caso “Moreno”*, JA 2012-III-16).

En síntesis: 1) La atribución de promover la investigación de la conducta administrativa de los agentes públicos constituye, de por sí, el fundamento legal suficiente para que la Procuraduría intervenga y pueda participar en los sumarios administrativos; 2) además, el Reglamento de Investigaciones Administrativas expresa la clara voluntad del Poder Ejecutivo Nacional, en ejercicio de facultades conferidas en forma directa por la Constitución Nacional, de obligar a los órganos de administración activa de la administración pública Nacional a comunicar a este organismo la iniciación de todo sumario administrativo y de regular las particularidades de su intervención en tales

procedimientos; 3) esta voluntad se corresponde con una coherente interpretación literal, histórica, integral y sistemática de las normas de la LOMPN y del R.I.A. que evita vaciarlas de contenido; y, 4) dicho propósito consagra y traduce realmente el espíritu de transparencia en el manejo de los asuntos del Estado.

Debido a que algunos organismos de la Administración recogieron el criterio sentado por la PTN en el Dictamen 190/99 y rechazaron la pretensión de esta PIA de ser tenida por parte en los sumarios administrativos labrados en dichas dependencias, se iniciaron acciones judiciales de nulidad ante los Tribunales en lo Contencioso Administrativo Federal, que se han pronunciado, de manera unívoca, a favor del irrestricto ejercicio de las facultades asignadas a este organismo integrante del Ministerio Público para intervenir como acusadora en los sumarios disciplinarios sustanciados por distintas dependencias de la Administración Pública. A mi entender, estos precedentes jurisprudenciales demuestran dos cuestiones importantes, la primera es que todos los tribunales que se han expedido y en especial la Corte Suprema de Justicia de la Nación, han coincidido con el criterio de la PIA y en segundo lugar que la continuidad de estos juicios sólo generan un dispendio jurisprudencial inútil.

A modo de ejemplo se cita en primer lugar las sentencias de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, en los autos “Fiscalía de Investigaciones Administrativas v. Estado Nacional –Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas –CONICET—de fecha 10/3/09, la Sala II sostuvo que del texto del art. 49 no se desprende, al menos desde el plano de una lectura gramatical, ninguna prohibición para la FIA de intervenir como parte acusadora en los sumarios administrativos. Si el legislador hubiese entendido que no resultaba prudente promover la intervención petitionada por la FIA expresamente lo hubiera asentado en el texto del dispositivo legal, en virtud del criterio sostenido reiteradamente por la Corte Suprema respecto a que la inconsecuencia o la falta de previsión no se suponen en el legislador.

En el mismo sentido, en oportunidad de pronunciarse la Sala IV, en autos “Fiscalía de Investigaciones Administrativas v. Estado Nacional –Ministerio del Interior –Policía Federal Argentina- de fecha 10/11/09, ha sostenido que la expresión “promover” no significa solamente “iniciar”, sino también impulsar una cosa o un proceso, procurando su logro”. De allí que la ley al asignarle al fiscal de investigaciones administrativas la facultad de “promover la investigación de la conducta administrativa de los agentes integrantes de la administración nacional” no lo ha limitado al acto de iniciar...En este sentido el tribunal sostuvo que las amplias facultades investigativas acordadas en el art. 45 inc. a de la ley 24946, la finalidad que desde su creación por decreto 5668/62 –mantenida hasta la



actualidad- de sometimiento de la legalidad de la conducta de los funcionarios de la administración pública, la regulación que se hace en el art. 49 no puede ser interpretada como una prohibición al órgano en el supuesto que el sumario no hubiese sido iniciado a sus instancias.

En oportunidad de pronunciarse la Sala V de la Cámara, en autos “Fiscalía de Investigaciones Administrativas v. Estado Nacional –Presidencia de la Nación- Secretaría General”, de fecha 12/4/12, sostuvo que no se infiere de un análisis literal de las normas en juego (art. 45 a. y 49 de la ley 24946) ninguna prohibición para la entonces FIA en lo que hace a su intervención como parte acusadora en los sumarios no originados en su sede. Contrariamente a ello, se advierte que la normativa aplicable al caso se encuentra en consonancia con distintas disposiciones de diversa jerarquía normativa que promueven directa o indirectamente un contralor más riguroso sobre la actividad administrativa (Convención Interamericana contra la Corrupción, ley 24759; la ley 25188 de Ética de la Función Pública, el régimen punitivo especial establecido por la ley 25246; la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, ley 26097; el Código de Ética de la Función Pública dec. 41/99; el decreto 102/99 por el cual se creó la Oficina Anticorrupción; el dec. 229/00 por el que se creó la Carta Compromiso con el Ciudadano).

A continuación, y con el fin de visualizar de manera más amplia la situación jurisprudencial descripta, mencionaremos algunas de las varias causas ya finalizadas, todas ellas sosteniendo la posición esgrimida por la PIA:

“Fiscalía de Investigaciones Administrativas c/ EN -CONICET- Resol 1273/03 y 1658/05 –Ex I68/05 Res 624/02 s/Proceso de conocimiento”, Expte. 3.302/06 del Juzgado Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal N° 3, con fecha 3 de julio de 2007 se dictó sentencia de primera instancia a favor de la FIA. Con fecha 1° de julio de 2008 la Sala I de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal confirmó la sentencia.

Autos “Fiscalía de Investigaciones Administrativas c/ EN – Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación – Resol 829/08 (Expte. 21623/07) s/proceso de conocimiento”, Expediente N° 23.855/08, del Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal N° 11. Con fecha 25 de agosto de 2011 se dictó sentencia definitiva a favor de la FIA. Dicha sentencia fue confirmada por la Sala V de la Excma. Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal con fecha 12 de abril de 2012.

Autos “Fiscalía de Investigaciones Administrativas (EX 22434/06) C/EN – M°Justicia - PFA (Nota 23/09 -98-01- SAI) s/Proceso de conocimiento”, Expte. N°

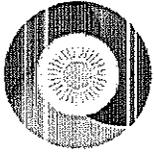
35315/2009 del Juzgado Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal N° 3. Sentencia del 21 de diciembre de 2012 a favor de la FIA.

Finalmente, el tema llegó a la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los autos “Fiscalía de Investigaciones Administrativas (ex. 21637/457) c/EN -M° Interior –PFA-nota 176/07-sumario 226/02 s/proceso de conocimiento, sentencia de fecha 10 de diciembre de 2013. A modo de síntesis de todos los argumentos esgrimidos hasta ahora, me permito transcribir algunos de los considerandos del fallo mencionado.

Que, en primer lugar, cabe señalar que ya en el decreto-ley 11.265/62 de creación de la FIA, se expresó la necesidad de que "la investigación de las irregularidades administrativas se promueva por órganos permanentes e independientes del Poder Ejecutivo dotados de facultades que aseguren su eficiencia" (el resaltado no corresponde al original), destacándose en el inc. d de su arto 5°, que en "todo los supuestos, los sumarios se formarán por el solo requerimiento de la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas". Con posterioridad, se hizo referencia a su "solo impulso" (decretos-leyes 14.096/62 y 21.383/76) y si bien se modificaron los alcances de algunas de sus atribuciones y funciones, especialmente en lo que se refiere a sus facultades en expedientes judiciales, no sucedió lo mismo respecto de las actuaciones administrativas, manteniéndose incluso su posibilidad de intervención en sumarios ya iniciados en alguna de las reparticiones estatales, cuanto menos en atención a "hechos que por su importancia, gravedad o trascendencia" así lo ameriten (art. 5°, inc. f, del decreto-ley 14.096/62). Por lo demás, y a los fines de las investigaciones que la FIA deba practicar, se invistió al Fiscal General y a los fiscales adjuntos de la facultad de "solicitar informes, documentos, antecedentes y todo otro elemento que se estime útil" a cualquier organismo, persona física o jurídica, pública o privada, "todos los cuales estarán obligados a proporcionarlos dentro del término que les fije, bajo apercibimiento de ley" y sin que puedan siquiera oponer disposición alguna que establezca el secreto (art. 6°, inc. b, decreto-ley 21.383/76) (Considerando 5°).

Que, con posterioridad a la reforma constitucional, la ley orgánica del Ministerio Público dispuso las dudas generadas en torno a la ubicación institucional de la FIA. De tal modo, el legislador preservó su configuración -heredada de la legislación precedente- y la incluyó dentro de la estructura del Ministerio Público Fiscal como órgano dependiente de la Procuración General de la Nación (art. 43), cuya autonomía ya había sido reconocida en el arto 120 de la Constitución Nacional (ver en este sentido resolución PGN 147/08).

Así -y tal como señala el señor Procurador General en su dictamen y antes en la resolución PGN 147/08 mencionada- se garantizó al órgano de control el goce de la



autonomía ya reconocida al Ministerio Público con relación a los demás poderes del Estado; en término de la propia ley de creación de ese ministerio "sin sujeción a instrucciones o directivas emanadas de órganos ajenos a su estructura" (art. 1° de la LOMP) y, claro está, con perfiles propios que, como habrá de exponerse, permiten su diferenciación de la actuación de otros organismos de la administración de control (considerando 6°).

Que en lo que respecta específicamente a las atribuciones conferidas, si bien es claro que en todas las actuaciones que se rigen por el Reglamento de Investigaciones Administrativas (decreto 467/99), la FIA es tenida, necesariamente, como parte acusadora (art. 49 de la ley 24.946), también lo es que desde sus orígenes -concebida aquélla, tal su nombre, como una fiscalía de investigaciones administrativas-, se estableció entre sus principales deberes, promover la investigación de la conducta administrativa -esto es, de las faltas disciplinarias de índole administrativo- de los agentes integrantes de la administración nacional centralizada y descentralizada y de todo otro ente en que el Estado tenga participación (aunque ajustando su proceder a las instrucciones generales que imparta el Procurador General de la Nación).

En efecto, en todos estos 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" (art. 45, inc. a), como de seguido y expresamente también se prevé, respecto de la investigación a realizar ante sospecha razonable sobre irregularidades en la inversión en cualquier institución o asociación que tenga recursos de aporte estatal (art. 45, inc. b).

A tal efecto, por lo demás, se dispusieron para el mejor cumplimiento de sus funciones, las facultades e requerimiento y colaboración tanto a los organismos públicos de cualquier repartición como a los privados y a particulares (art. 50 en consonancia con el art. 26 del mismo cuerpo legal).

Finalmente, y en lo que sido en especial controvertido por la recurrente en cuanto a su aplicación al sub lite -sin perjuicio de que aquí podría sostenerse la existencia de una actuación simultánea de la Fiscalía (ver anexo)-, se facultó a la FIA a ser tenida como parte en las actuaciones administrativas sumariales que resulten del ejercicio de las amplias facultades de investigación antes referidas.

En efecto, y como quedó dicho, históricamente tal ha sido la facultad nuclear de este órgano de control. Y más allá de su punto de partida, el art. 49 lo prevé en los siguientes términos: "cuando en la investigación practicada por la Fiscalía resulten comprobadas transgresiones a normas administrativas, el Fiscal Nacional de

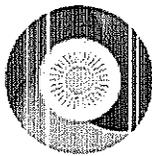
Investigaciones Administrativas pasará las actuaciones con dictamen fundado a la Procuración del Tesoro de la Nación o al funcionario de mayor jerarquía administrativa de la repartición de que se trate, de conformidad con las competencias asignadas por el Reglamento de Investigaciones Administrativas. En ambas circunstancias, las actuaciones servirán de cabeza del sumario que deberá ser instruido por las autoridades correspondientes”.

En todas estas actuaciones que se regirán por el Reglamento de Investigaciones Administrativas, la Fiscalía –como ya se afirmó- será tenida, necesariamente, como parte acusadora, con iguales derechos a la sumariada, en especial, las facultades de ofrecer, producir e incorporar pruebas, así como la de recurrir toda resolución adversa a sus pretensiones. Todo ello, bajo pena de nulidad absoluta e insanable de lo actuado o resuelto, según el caso (considerando 7°).

Que, si bien la ley reserva a la FIA la calidad de parte acusadora en tales actuaciones, cabe a los fines del presente establecer si la normativa que rige en general su actuación -en el diseño legislativo actual- permite colegir válidamente la legitimidad del ejercicio de tal función estatal para todos los sumarios labrados por la administración. En este cometido, cabe recordar que en materia de investigaciones disciplinarias -tal como se dijo- la FIA tiene una competencia directa asignada por ley -respecto de todo organismo estatal- pues de conformidad con el inc. a de los arts. 45 y 49 de la ley del Ministerio Público éstas se realizan por su solo impulso y sin necesidad de que otra autoridad estatal lo disponga (a diferencia de las causas criminales, sus fiscales no actúan en forma subsidiaria, ver inc. c de los arts. 45 y 48).

De ahí que no pueda comprenderse la norma prevista en el art. 49 de la referida ley, como pretende la recurrente, esto es de manera excluyente y aislada del resto del ordenamiento, sino que es necesario realizar una interpretación que armonice su texto con el resto de la legislación específica ya detallada, y que recepte genuinamente el mandato de defensa de la legalidad (art. 1° LOMP). En este sentido, su vinculación con los aspectos discutidos fue contemplada por el propio legislador, tal observa del alcance de los términos con los que trató la participación de la FIA como parte acusadora en materia administrativa durante el debate legislativo que precedió la sanción de la ley orgánica (pág. 6318 de la reunión n° 64, Cámara de Senadores de la Nación, del 30 de octubre de 1996).

Del mismo modo, el art. 45 de la ley citada informa acerca de la clara orientación de la FIA al riguroso control de la actividad administrativa. Cabe arribar a idéntica conclusión a la luz del criterio de la especialidad, entendiendo por tal la finalidad que



SERGIO L. RODRIGUEZ
FISCAL NACIONAL
DE INVESTIGACIONES ADMINISTRATIVAS

persigue el órgano al cual se le atribuyen las competencias. Con una exégesis que no tomara en cuenta estos criterios, quedarían reductos sustraídos del control, lo que implicaría la negación de la existencia misma de este organismo.

En virtud de lo anteriormente expuesto, la previsión contenida en el mencionado art. 49 no puede ser entendida en el sentido de alterar el propio sustrato sobre el que asienta la normativa reglamentaria (considerando 8°).

Que lo dicho hasta aquí no es más que el corolario que se deriva del principio republicano de gobierno, toda vez que la existencia de órganos de control eficiente sobre la tarea desarrollada por los funcionarios es una de las características definitorias de dicho axioma constitucional. De este modo, el Ministerio Público -como órgano independiente- cumple con su función de defensa de los intereses generales de la sociedad; función de control que a la vez importa el resguardo del propio administrador.

Ciertamente, el sistema republicano supone que los funcionarios estén sujetos a algún mecanismo de control institucional relativo al modo en que ejercen su función (Fallos: 327:5863 in re "Quiroga", mayoría y voto concurrente del juez Fayt), mientras quienes integran este organismo no pueden sustraerse a las directivas legales antes expuestas ni delegar en otros funcionarios -cualquiera fuese su naturaleza- el ejercicio de esas atribuciones que las leyes les confieren.

Si se desconoce el papel asignado a la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas la estrategia de transparencia fracasa en su objetivo, en tanto se mantiene el ejercicio discrecional de sectores de la Administración que se consideran a sí mismos como esferas inmunes al control. De ahí que en los límites de esta decisión, resulte necesario destacar un aspecto particularmente importante: la necesidad de fortalecer en la práctica de las instituciones de la Administración la organización en torno a un principio de transparencia que neutralice la lógica corporativa que ha constituido a lo largo del tiempo un rasgo distintivo del sistema.

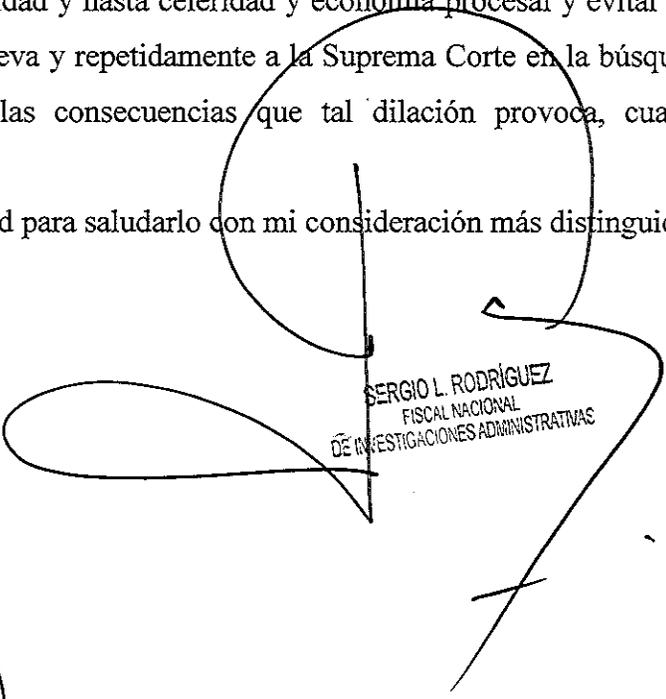
En efecto, el control no puede ser sólo jerárquico, pues "dentro del sistema republicano de gobierno ningún funcionario del Estado es dueño o árbitro de los intereses que le son confiados, todos son mandatarios del pueblo, que les señala su cometido a través de las leyes a las que deben sujetar su actuación" (Fallos: 327:5863, voto concurrente del juez Maqueda). Ello por cuanto, la actividad estatal no debe estar monopolizada por voluntades omnipotentes sino repartida entre órganos cuyas competencias se establecen normativamente (Fallos: 327:5863, voto del juez Fayt) (considerando 9°)."

Con posterioridad al fallo mencionado, la Corte debió expedirse nuevamente en dos causas, a las que se remitió al fallo transcrito, FIA c/EN M°RREE- resol 2046 y otro s/ proceso de conocimiento y FIA c/EN -Casa Militar- resol. 268/11 s/ proceso de conocimiento, de fechas 3 de junio de 2014 y 19 de febrero de 2015, respectivamente.

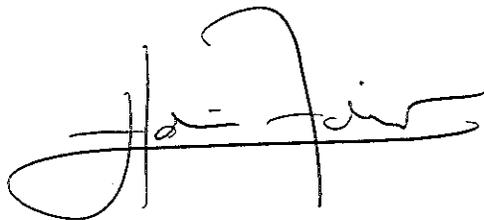
Ante este panorama, toda vez que, recientemente la CSJN se pronunció sobre el fondo de la cuestión demandada, nuevamente, por la afirmativa, cabe asumir que la jurisprudencia del más Alto Tribunal ha quedado consolidada, en lo atinente a la interpretación correcta que corresponde hacer del artículo 3° del Reglamento de Investigaciones Administrativas (Decreto 467/99) sobre la facultad que tiene la Procuraduría de Investigaciones Administrativas de intervenir como parte acusadora en los sumarios administrativos instruidos en cualquier ámbito de la Administración Pública Nacional, sin perjuicio de la forma en que se originó el sumario, vale decir, sin perjuicio de que el sumario se inicie o no, por denuncia de ésta.

Por último, desde un enfoque eminentemente práctico, resulta así necesario, como corolario del principio republicano de gobierno, la aplicabilidad del precedente por razones de seguridad jurídica, previsibilidad y hasta celeridad y economía procesal y evitar de este modo la necesidad de acudir nueva y repetidamente a la Suprema Corte en la búsqueda de una sentencia favorable, con las consecuencias que tal dilación provoca, cuando la pendencia ya está resuelta.

Aprovecho la oportunidad para saludarlo con mi consideración más distinguida.



SERGIO L. RODRÍGUEZ
FISCAL NACIONAL
DE INVESTIGACIONES ADMINISTRATIVAS



ADRIAN MARCHISIO
Secretario
Procuración General de la Nación