



República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
2016 - Año del Bicentenario de la Declaración de la Independencia Nacional

Dictamen

Número:

Referencia: Expte. N.º S04:0027595/16

SEÑOR FISCAL NACIONAL DE INVESTIGACIONES ADMINISTRATIVAS:

Por las presentes actuaciones se solicita la opinión de esta Procuración del Tesoro de la Nación con motivo de la presentación efectuada por el titular de la Procuraduría de Investigaciones Administrativas (en adelante, *PIA*), en el marco del Convenio de Cooperación celebrado con esta Procuración del Tesoro de la Nación, el 1.º de abril de 2016.

– I –

ANTECEDENTES DE LA CONSULTA

1. Las actuaciones se originaron a raíz de la nota de fojas 1/8, mediante la cual el Fiscal Nacional de Investigaciones Administrativas se refirió a la doctrina sentada por esta Procuración del Tesoro de la Nación con el dictado del Dictamen N.º 190/99, del 22 de noviembre de 1999 (Dictámenes 231:232), vinculado con la participación del organismo a su cargo en los procedimientos sumariales.

Entendió que en el dictamen mencionado se había establecido una interpretación restrictiva del alcance de la competencia de la ex FIA -actual PIA- y que, por ello, se había instruido a los servicios jurídicos permanentes del Cuerpo de Abogados del Estado que a partir del dictado de la entonces Ley Orgánica del Ministerio Público N.º 24.946 (B.O. 23-3-98), el único supuesto en el cual la entonces FIA se encontraba legitimada para ser tenida como parte acusadora era en aquellos sumarios administrativos que se hubieran iniciado por denuncia o a instancias de esa Procuraduría (v. fs. 1).

Indicó que, como consecuencia de ello, los organismos de la Administración Pública habían rechazado la pretensión de la entonces FIA de ser tenida como parte en los sumarios instruidos en sus dependencias, lo que generó la necesidad de acudir a las vías recursiva y posteriormente a las acciones judiciales.

En razón de ello, se dictaron sentencias, en especial de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que coincidieron con el criterio de la ex Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas, por lo que

continuar con el criterio de esta Procuración del Tesoro de la Nación ya referenciado solo generaría un dispendio jurisprudencial inútil.

Citó y acompañó copia de las sentencias dictadas por la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, para luego transcribir la opinión de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en autos: “Fiscalía de Investigaciones Administrativas (ex.21637/457) c/EN-M.º Interior-PFA-Nota N.º 176/07-sumario 226/02 s/proceso de conocimiento”, sentencia de fecha 10 de diciembre de 2013, en la que el Alto Tribunal sostuvo que la interpretación correcta del artículo 3.º del Reglamento de Investigaciones Administrativas (RIA), aprobado por Decreto N.º 467/99 (B.O. 13-5-99), es reconocer la facultad que tiene la actual PIA de intervenir en los sumarios administrativos como parte acusadora en cualquier ámbito de la Administración Pública Nacional, sin distinguir la forma que se inició el sumario.

Finalmente añadió que la Corte Suprema de Justicia de la Nación consolidó su postura por fallos posteriores del 3 de junio de 2014 y del 19 de febrero de 2015.

2. A fojas 30/32, la Dirección Nacional de Sumarios e Investigaciones Administrativas sostuvo, en cuanto a la incidencia y alcance de los pronunciamientos de nuestro Máximo Tribunal, que esta Procuración tiene dicho: *... si bien en nuestro sistema institucional los fallos de la Corte Suprema de Justicia no deciden en términos generales y abstractos sino con los casos concretos sometidos a su decisión..., el carácter definitorio y último de sus sentencias respecto de la aplicación e interpretación y la necesaria armonía con el comportamiento de los distintos órganos del Estado, son factores que determinan, en principio, la procedencia de que la Administración se atenga a la orientación que sustente la Corte en el ámbito jurisdiccional...* (Dictámenes 265:183, entre otros).

Entendió que siguiendo los lineamientos de nuestro Máximo Tribunal, resultaría razonable que se emitiese una nueva opinión, conforme la cual la PIA, cuando lo solicite, será tenida necesariamente como parte acusadora en los sumarios administrativos disciplinarios promovidos como consecuencia de las investigaciones originadas en ese Órgano de control, como así también en los sumarios iniciados en el ámbito de la Administración Pública Nacional.

Finalmente, indicó que de tomarse ese temperamento se debería comunicar a las Delegaciones del Cuerpo de Abogados del Estado.

3. Con estos antecedentes, corresponde emitir opinión.

– II –

ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN

1. La cuestión a resolver consiste en determinar si la Procuraduría de Investigaciones Administrativas está facultada, cuando lo solicite, a intervenir como parte acusadora, en los sumarios administrativos disciplinarios sin distinción de la forma en que se hubieran originado.

2. El artículo 3.º del RIA dispone: *La iniciación de todo sumario administrativo deberá ser puesta en conocimiento de la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas a fin de que ésta, si lo estimare conveniente, tome intervención como parte acusadora (...)* En su caso, y por vía de excepción, también la Fiscalía de Investigaciones Administrativas podrá optar por intervenir como parte coadyuvante, cuando

así lo solicitare. En tal supuesto, su función tenderá fundamentalmente a asegurar la legalidad, el orden público y los intereses generales de la sociedad en coordinación con las autoridades administrativas que ejercen la acción disciplinaria.

Al respecto, esta Procuración del Tesoro de la Nación, en Dictámenes 231:232, dijo que: *La interpretación de los párrafos transcriptos debe realizarse a la luz del artículo 49 de la ley N° 24.946, que es el que otorga la legitimación activa a la Fiscalía de Investigaciones Administrativas (...) sus atribuciones se ciñen a intervenir como parte acusadora exclusivamente en las investigaciones administrativas iniciadas en el ámbito de dicho organismo...*

Dicho asesoramiento, concluyó afirmando que *... la comunicación del artículo 3° del Reglamento de Investigaciones Administrativas se deberá realizar para verificar si el hecho por el cual se ordenara el sumario administrativo disciplinario ha sido o no denunciado ante la Fiscalía de Investigaciones Administrativas, ya que de darse tal supuesto, un hecho denunciado simultáneamente en la Administración centralizada o descentralizada y en la Fiscalía, corresponde por lo dispuesto por el artículo 49 de la Ley N.° 24.946 que la Fiscalía sea tenida necesariamente como parte acusadora.*

3. Según la Ley Orgánica del Ministerio Público N.° 24.946, el Fiscal nacional gozaba de facultades para promover la investigación de las conductas de los agentes de la administración pública y efectuar investigaciones en toda institución que tenga como principal fuente de financiamiento recursos estatales (v. inciso a) y b) del art. 45).

A su vez el artículo 49 disponía *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 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.

4. Sin embargo, nuestro Máximo Tribunal comenzó a delinear su doctrina favorable a la postura sostenida por la PIA en el caso: “Moreno, Guillermo s/recurso de queja (recurso extraordinario)” (M.534 XLVI) del 8 de mayo de 2012, referido a las facultades de la ex FIA en el proceso penal.

En su fallo, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, encontró sustento en los antecedentes parlamentarios de la Ley N.° 24.946, refirió que en la Cámara de Senadores se expresó que *... junto con la definición de la naturaleza, funciones y objetivos de la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas, se consagra también un principio muy importante en estos tiempos como lo es que toda investigación que se lleva a cabo contra funcionarios públicos o entidades que administran recursos del Estado nacional debe ser comunicada a la Fiscalía de Investigaciones Administrativas para que tome participación –no solo conocimiento, sino intervención- en dichos procesos y, además, lleve adelante las actuaciones que correspondan* (cfr. Antecedentes Parlamentarios, Tomo 1998-A, pág. 921, parágrafo 33, Ed. La Ley, Buenos Aires, 1998).

Ese temperamento se consolidó en el fallo recaído en autos *Fiscalía de Investigaciones Administrativas (ex. 21637/457) c/EN-M.º Interior-PFA-Nota N.º 176/07, sumario 226/02, s/proceso de conocimiento*, sentencia del 10 de diciembre de 2013 (cfr. C.S. 336:2293), en el que nuestro Máximo Tribunal se pronunció afirmativamente al analizar si la normativa que rige la actuación del Órgano permite colegir válidamente la legitimidad del ejercicio de sus competencias en todos los sumarios labrados por la Administración.

Entre otros argumentos, en el considerando 8.º de la sentencia sostuvo ... *que en materia de investigaciones disciplinarias 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...*

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. 1º LOMP).

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

Que lo dicho 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 (v. considerando N.º 9).

Con relación a la relevancia de los pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación para el análisis de la cuestión planteada, es reiterada la doctrina de esta Casa según la cual ... *la jerarquía del citado Tribunal, el carácter definitorio y último de sus sentencias respecto de la interpretación y aplicación del derecho y la necesaria armonía con el comportamiento de los distintos órganos del Estado son factores que determinan, en principio, que la Administración se atenga a la orientación que sustente la Corte en el ámbito jurisdiccional (v. Dictámenes 278:177; 265:183, entre otros).*

5. Ahora bien, con posterioridad a los fallos reseñados se sancionó la Ley del Ministerio Público Fiscal N.º 27.148 (B.O. 17-6-15), que reafirmó las facultades establecidas con anterioridad en relación con la Procuraduría de Investigaciones Administrativas.

Así, en su artículo 27 dispone: *Funciones. El Fiscal Nacional de Investigaciones Administrativas tendrá los siguientes deberes y facultades:*

a) Promover la investigación de la conducta administrativa de los agentes integrantes de la administración nacional centralizada y descentralizada y de las empresas, sociedades y todo otro ente en que el Estado tenga participación. En todos los supuestos, las investigaciones se realizarán por el solo impulso de la Procuraduría de Investigaciones Administrativas y sin necesidad de que otra autoridad estatal lo disponga, sin perjuicio de ajustar su proceder a las instrucciones generales que imparta el Procurador General de la Nación.

b) Efectuar investigaciones en toda institución o asociación que tenga como principal fuente de recursos el aporte estatal, ya sea prestado en forma directa o indirecta, en caso de sospecha razonable sobre irregularidades en la inversión dada a los mencionados recursos.

c) Ejercer en todo el territorio de la República la acción penal pública y todas las facultades previstas por las leyes penales y procesales en aquellos casos donde el objeto principal de investigación lo constituya la irregularidad de la conducta administrativa de los funcionarios públicos conforme a lo previsto en el inciso a).

d) Someter a la aprobación del Procurador General de la Nación el reglamento interno de la Procuraduría de Investigaciones Administrativas.

e) Responder los pedidos de informes que les formule el Procurador General de la Nación.

f) Elevar al Procurador General de la Nación un informe anual sobre la gestión de la Procuraduría de Investigaciones Administrativas.

Seguidamente, en su artículo 28, dice: *Investigaciones disciplinarias. Cuando en la investigación practicada por la Procuraduría de Investigaciones Administrativas 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 Procuraduría 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.

6. Por otra parte, en virtud de lo establecido por el artículo 75 inc. 22 de la Constitución Nacional, por su jerarquía suprallegal, se deben considerar aquellos tratados internacionales receptados en nuestro derecho interno vinculados con la cuestión en examen.

Así, cabe mencionar a la Convención Interamericana contra la Corrupción, aprobada por la Ley N.º 24.759 (B.O. 13-1-97), en especial lo enunciado en sus propósitos, en lo relativo a promover y fortalecer el desarrollo, por cada uno de los Estados parte, de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción, así como lo convenido en orden a crear, mantener y fortalecer órganos de control superior, con el fin de desarrollar mecanismos modernos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas (v. artículos II 1 y III 9).

Con igual finalidad, en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción aprobada por la Ley N.º 26.097 (B.O. 6-6-06), los Estados parte acordaron garantizar la existencia de un órgano u órganos, según proceda, encargados de prevenir la corrupción, dotados de la independencia necesaria, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, para que puedan desempeñar sus funciones de manera eficaz y sin ninguna influencia indebida (v. art. 6 inc. 1 y 2).

En armonía con lo acordado por la República en los referidos instrumentos internacionales, la Constitución Nacional, en su artículo 120, dispone que *El Ministerio Público es un órgano independiente con autonomía funcional y autarquía financiera, que tiene por función promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad, de los intereses generales de la sociedad en coordinación con las demás autoridades de la República.*

7. En este orden, además de los fundamentos que se comparten, expresados por nuestro más Alto Tribunal, no se puede soslayar que la intervención de la PIA en los sumarios administrativos, en cuanto órgano extra poder (v. Dictámenes 210:321), coadyuva no solo a prevenir, detectar y sancionar las prácticas corruptas, sino además a la realización de los principios de transparencia y objetividad que deben gobernar la investigación de las faltas o infracciones cometidas por los integrantes de la Administración Pública Nacional en ejercicio de funciones administrativas.

Cabe destacar que esta Procuración del Tesoro de conformidad con pautas sentadas por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en reiterados precedentes ha sostenido que en materia de hermenéutica no sólo ha de estarse a la interpretación gramatical o literal de las normas sino que también cobran relevancia otras herramientas, tales como la indagación de la significación jurídica de la norma, la intención de su autor, un análisis sistemático de las demás disposiciones del ordenamiento jurídico bajo examen y la obtención del mejor resultado (v. Dictámenes 259:168, 289:43 y 294:131 y Fallos 265:256, 272:219, 298:180 y 301:67, entre otros).

De este modo, en la cuestión sometida a consulta para reconocer las facultades de la PIA, no puede prescindirse de la aplicación del denominado *principio de especialidad* el cual lleva a admitir que todo órgano cuenta no sólo con las potestades atribuidas de manera expresa por la ley, sino además con las facultades necesarias para cumplir satisfactoriamente con su cometido, las cuales deben ser deducidas de modo racional y en términos sistemáticos o finalistas de las normas ya reseñadas.

Este mecanismo atributivo de competencias ha sido tradicionalmente reconocido por este Organismo Asesor al señalar que *El aspecto que define la aptitud para obrar de un ente jurídico es la relación del acto con los fines para los que fue creado...* (Dictámenes 154:196, 164:165) (Dictámenes 234:645, 289:43 y 294:131).

En resumidas cuentas, las previsiones contenidas en el bloque de legalidad referido a lo largo de este asesoramiento permiten afirmar que la intervención de la PIA en los sumarios administrativos, sin importar la forma en la que se hubieran iniciado, resulta inherente a su objeto y finalidad, que se recuerda, es la investigación de la conducta administrativa de los agentes integrantes de la administración nacional en todo organismo o entidad que tenga como principal fuente de recursos el aporte estatal.

– III –

CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, concluyo que la Procuraduría de Investigaciones Administrativas puede, cada vez que así lo decida, intervenir como parte acusadora o coadyuvante en todos los sumarios administrativos referidos a personal de organismos estatales; ello, sin importar la forma en que se hubieran iniciado.

En función de lo previsto en los artículos 1.º y 6.º de la Ley N.º 12.954 (B.O. 10-3-47) y en el artículo 4.º del Decreto N.º 34.952/47 (B.O. 13-11-47), corresponde instruir a los servicios jurídicos y a las áreas de sumarios integrantes del Cuerpo de Abogados del Estado, a supeditar su acción a los términos del presente asesoramiento.

