



## FORMULA DENUNCIA.-

**SEÑOR JUEZ FEDERAL:**

**SERGIO L. RODRÍGUEZ**, en mi carácter de Fiscal Nacional de Investigaciones Administrativas, junto con **GABRIEL QUINTANA LANDAU** y **DANIELA N. PÉREZ** – Auxiliares Fiscales – de la Procuraduría de Investigaciones Administrativas (PIA) con domicilio legal en la calle Tte. Gral. Juan Domingo Perón 2455 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y domicilio electrónico N° 20180595482, nos presentamos ante V.S. en relación con los **Expediente PIA 306/2019, 360/2019 y 599/2019** y respetuosamente decimos:

### **I – OBJETO**

De conformidad con lo normado en el art. 177 inciso 1° y concordantes del Código Procesal Penal de la Nación como así también del art. 25 y siguientes de la Ley Orgánica del Ministerio Público Fiscal de la Nación venimos a denunciar penalmente al Ministro de Desarrollo Territorial y Hábitat de la Nación – **ING. JORGE HORACIO FERRARESI** (D.N.I. N° 14.596.671) – por no ordenar la instrucción de un sumario administrativo tendiente a la determinación de los hechos que pudieran constituir delito, eventuales responsabilidades de funcionarios del ex Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación como así también un posible perjuicio a las arcas públicas, con relación a los sucesos investigados en el marco del Expediente FSM 85091/2019 y conexos del registro de la Secretaría Penal N° 1 del Juzgado Federal de Primera Instancia de Campana, cuya apertura fuera instada por esta PIA de conformidad con lo normado en el art. 28 de la Ley 27.148.

### **II – HECHOS**

#### **i. Antecedentes del caso**

En el marco de los Expediente PIA 306/2019, 360/2019 y 599/2019 se tramita la intervención de esta procuraduría en el **Expediente FSM 85091/2019** (y sus acumulados **Expediente FSM 48528/2019 y 55794/2019**) del registro de la Secretaría Penal N° 1 del Juzgado Federal de Primera Instancia de Campana, junto con la Fiscalía Federal de Primera Instancia de Campana.

El objeto de dichas actuaciones consiste en las diversas irregularidades acontecidas en la administración de fondos públicos por parte de la Municipalidad de la Ciudad de Pilar en el marco de tres convenios específicos derivados del Convenio Marco celebrado entre el entonces Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación y la Gobernación de la



Provincia de Buenos Aires de fecha 23 de marzo de 2016 para la construcción de viviendas, urbanización de barrios vulnerables y mejoramiento del hábitat. Concretamente, las partes se comprometieron a cooperar en el desarrollo y en la implementación de acciones y medidas estratégicas con el objeto de dar solución al problema habitacional de sectores vulnerables, en los centros con déficit de viviendas y de urbanización de barrios vulnerables con infraestructura básica, regularización dominial y fortalecimiento comunitario, logrando así la revalorización del hábitat.

Dentro de ese Convenio Marco, se celebraron tres convenios específicos entre el entonces Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, representado por el Lic. Rogelio Frigerio; la entonces Secretaría de Vivienda y Hábitat del entonces Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, representada por el C.P.N. Domingo Luis Amaya, y la Municipalidad de Pilar, representada por su entonces intendente, Nicolás José Ducoté:

- a) El 28 de abril de 2016 se suscribió el Convenio Específico cuyo objeto radicó en la ejecución de obras de infraestructura básica y fortalecimiento comunitario a desarrollarse en espacio público del Barrio Peruzzotti del Partido de Pilar, Pcia. de Buenos Aires (cláusula primera y Anexo I) por un total de \$15.096.170 (Expediente PIA 306/19);
- b) El 23 de mayo de 2016 se suscribió un Convenio Específico cuyo objeto radicó en la ejecución de obras de infraestructura básica y fortalecimiento comunitario a desarrollarse en espacio público del Barrio Monterrey del Partido de Pilar, Pcia. de Buenos Aires (cláusula primera y Anexo I) por un total de \$145.733.567 (Expediente PIA 360/19) y;
- c) El 29 de julio de 2016 se suscribió Convenio Específico cuya finalidad consistió en realizar acciones en el marco del “Programa 69- Acciones para el desarrollo mejoramiento habitacional e infraestructura básica, actividad 2- Desarrollo de la infraestructura básica y obras complementarias, fuente de financiamiento 11, Tesoro Nacional” por un total de \$300.000.000 (Expediente PIA 599/19).

Ahora bien, con motivo de la intervención de esta PIA en el expediente judicial, se presentaron tres dictámenes en los que se analizaron las actuaciones administrativas relacionadas con cada uno de los convenios a partir de los cuales se advirtieron una gran cantidad de irregularidades que daban cuenta de comportamientos delictivos por parte de los funcionarios públicos intervinientes en su tramitación.

Tal es así que, con fecha 21 de julio del 2021, el juzgado instructor, luego de oír en indagatoria a los imputados, resolvió procesar a diversos funcionarios de la Municipalidad de Pilar como así también a los integrantes de las empresas adjudicatarias de las contrataciones derivadas de los convenios. En ese sentido, el magistrado consideró que las irregularidades advertidas en cuanto a los requisitos incumplidos en los procesos licitatorios, las vinculaciones entre las empresas competidoras, la falta de publicidad y de múltiple competencia y concurrencia de oferentes, permitían sostener que había habido un reparto discrecional de la obra



pública por parte de la Municipalidad de Pilar en el marco de los fondos transferidos desde el estado nacional para la ejecución de los proyectos de “Microcréditos”, “Peruzzotti” y “Monterrey”.

En cuanto a las intervenciones de los funcionarios del entonces Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación, consideró que si bien los controles que funcionalmente les correspondían respecto de la rendición de cuentas de la Municipalidad de Pilar en relación a los convenios celebrados pudieron no ser eficientes o completos, estos habían existido, por lo que no se advertía que esos exámenes ineficaces hayan tenido en miras el dolo requerido para el delito de defraudación. Por tanto, en el entendimiento que los elementos arrojados al expediente no resultaban suficientes para sostener las imputaciones ni revestían una entidad tal para descartar sus participaciones en los hechos, dispuso su falta de mérito (cfr. art. 309 CPPN).

Por su parte, el 29 de octubre del 2021, la Sala II de la Cámara Federal de Apelaciones de San Martín confirmó los procesamientos dispuestos por el magistrado instructor. En cuanto a la situación procesal de los funcionarios públicos nacionales, el tribunal consideró que el cuadro indiciario que ameritó su convocatoria al proceso no había logrado ser robustecido de momento por las acusaciones. En tal sentido, ordenó al *a quo* forme causa por separado en aras de profundizar la investigación en el sentido indicado y a fin de no dilatar la tramitación de este sumario.

Ello sin perjuicio de la revocación de la falta de mérito, instando al *a quo* resuelva la situación procesal respecto de Marina Klemensiewicz. Ello debido a que, en su carácter de titular de la Secretaría de Infraestructura Urbana del ex Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación, había suscripto la referida *adenda* al Convenio en relación con la ejecución de las obras en el Barrio Peruzzotti del Partido de Pilar, en la que expresamente se convalidó (en su cláusula cuarta) el estado de avance físico y financiero de la ejecución de la obra prevista originalmente en el convenio específico mediante la cual se modificó el objeto de una obra -millonaria- prácticamente concluida y ya abonada con fondos provenientes del Estado Nacional.

A la fecha, y sin que se inicien las actuaciones sumariales pertinentes, el Juzgado instructor ya decretó clausurada la instrucción (previa la resolución de competencia y la pertinente intervención de la Cámara en dos oportunidades), y ordenó la elevación de ese tramo de las actuaciones al Tribunal Oral Federal correspondiente.

## **ii. Actuaciones disciplinarias**

A partir de las distintas irregularidades administrativas advertidas producto del análisis llevado a cabo en el marco de la colaboración brindada en la causa penal, esta dependencia instó en reiteradas oportunidades la iniciación de un sumario administrativo a efectos de deslindar las responsabilidades de los funcionarios o agentes presuntamente involucrados, así



como la determinación del presunto perjuicio fiscal. Dicho pedido se formuló en los términos de la competencia asignada a esta Procuraduría de Investigaciones Administrativas mediante los arts. 27 inc. a) y 28 de la Ley N° 27.148.

La potestad disciplinaria de la Administración encuentra fundamento en la preservación y autoprotección de la organización administrativa, en el correcto funcionamiento de los servicios administrativos, siendo específica de la relación que vincula a los agentes públicos con la Administración Pública. De modo que la misma se erige en poder desentrañar las presuntas irregularidades en toda la cadena de gestión administrativa respecto de los hechos investigados, deslindando las responsabilidades que en cada caso correspondan.

Su origen lo constituye el ejercicio de una función inherente al poder de administrar, en la búsqueda de asegurar el cumplimiento de las normas y alcanzar los objetivos de gobierno. Recuérdese que el fin perseguido con el reproche disciplinario radica en la necesidad de asegurar el adecuado funcionamiento de la Administración Pública, bien jurídico protegido<sup>1</sup>.

En efecto, el primer pedido de inicio de los sumarios administrativos<sup>2</sup> fue efectuado el 24 de noviembre de 2020, requerimientos formalizados ante el Ministerio del Interior, los cuales fueron remitidos con fecha 17 de diciembre de 2020 al Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat para el trámite de su competencia (generándose en consecuencia en el ámbito de dicho Ministerio los **Expedientes EX-2020-82403493-APN-DGDYL#MI; EX-2020-82402295-APN-DGDYL#MI; y EX-2020-88161365-APN-DGDYL#MI**<sup>3</sup>).

Específicamente, en dicha oportunidad se solicitó la formación de sumario administrativo teniendo en cuenta la existencia de irregularidades administrativas de gravedad conforme las conclusiones de los dictámenes elaborados por esta PIA en virtud de la asistencia prestada en el marco de las causas judiciales nro. 48528/2019 caratulada “N.N. s/ malversación de caudales públicos (art. 260)”, nro. 5579/2019 caratulada “N.N. s/ averiguación de delito (Dte. Gonzalez Paula)”, y nro. 85091/2019 caratulada “N.N. s/ malversación de caudales públicos (art. 260)”, del registro del Juzgado Federal de Primera Instancia de Campana, Secretaría Penal N° 3, los cuales fueron acompañados. En ellos se detectaron irregularidades vinculadas a maniobras que tuvieron por objeto el otorgamiento de fuertes sumas de dinero en subsidios con la ausencia de control por parte del Estado Nacional con relación a los fondos transferidos al Municipio de Pilar en virtud de la celebración del convenio específico de fecha 28 de abril de 2016

<sup>1</sup> Cfr. COMADIRA, Julio R. “*Derecho Administrativo: Acto Administrativo. Procedimiento Administrativo. Otros estudios*”, 2° ed., Cap. XII, Abeledo Perrot, Bs. As., 2003.

<sup>2</sup> Cabe destacar que el pedido de inicio de sumario administrativo se realizó en cada uno de los expedientes PIA 306/19, 360/19 y 599/19.

<sup>3</sup> Notas NO-2020-88161365-APN-DS#MI; NO-2020-88166904-APN-DS#MI; y NO-2020-8816484-APN-DS#MI, respectivamente.



entre el entonces Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda y la Municipalidad del Pilar, Provincia de Buenos Aires, del convenio específico de fecha 23 de mayo de 2016 entre la entonces Secretaría de Vivienda y Hábitat del entonces Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda y la Municipalidad del Pilar, Provincia de Buenos Aires y del convenio específico de fecha 29 de julio de 2016 entre la entonces Secretaria de Vivienda y Hábitat del entonces Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda y la Municipalidad del Pilar, Provincia de Buenos Aires, (acuerdo que quedó rubricado bajo el nro. 0349/2016), así como respecto a la ejecución y cumplimiento de las obligaciones de los mismos<sup>4</sup>.

Transcurrido el tiempo sin obtener respuesta alguna con fecha 1 de marzo de 2021 se libraron nuevos oficios consultando por la formación de los sumarios solicitados, siendo informado que no había sido ordenado ningún sumario administrativo en el ámbito de ese Ministerio de Desarrollo y Hábitat a dicha fecha<sup>5</sup>, sin que se expresaran los motivos de ello. De modo que, ante tal respuesta, de interpretación capciosa y, teniendo en cuenta la gravedad de los hechos, es que nuevamente se reiteró tal requerimiento el 5 de marzo de 2021, mediante oficio dirigido al Ministro de Desarrollo Territorial y Hábitat.

Allí, luego de volver a argumentar la necesidad de la investigación sumarial, se recordó que más allá de las irregularidades detectadas conforme daban cuenta los dictámenes fiscales remitidos oportunamente, con motivo de los mismos hechos tramitaban causas penales ante el Juzgado Federal de Primera Instancia de Campana.

Sin respuesta alguna, es que el 22 de junio de 2021 se volvió a reiterar la solicitud de dar inicio a sumario administrativo, adjuntándole asimismo copia del llamado a indagatoria efectuado en el marco de la causa penal antes citada.

Por último, con fecha 30 de noviembre del 2021 se intimó al Ministro de Desarrollo Territorial y Hábitat de la Nación para que en el plazo de 72 horas de recibido el oficio ordenara la formación de un sumario administrativo, en los términos del art. 42 y ss. del Reglamento de Investigaciones Administrativas aprobado mediante Decreto N° 467/99, bajo apercibimiento de considerarlo incurso en los delitos de desobediencia e incumplimiento de los deberes de funcionario público, previstos en los art. 239 y 248 del Código Penal, más allá de cualquier otra calificación que pudiera corresponder.

A la fecha, sigue sin darse respuesta a lo requerido.

---

<sup>4</sup> Cabe destacar que fueron remitidos tres oficios en virtud de las tres causas penales iniciadas relacionadas cada una de ellas con los tres convenios específicos que fueron celebrados.

<sup>5</sup> Notas NO-2021-18663587-APN-DS#MDTYH; NO-2021-18668634-APN-DS#MDTYH; y NO-2021-19232444-APN-DS#MDTYH.



### **III – RESPONSABILIDAD PENAL POR LOS HECHOS**

Ampliamente cumplido el plazo de intimación sin haberse obtenido respuesta por parte de la Administración, corresponde realizar la presente denuncia dado que el Ing. Jorge Horacio FERRARESI – en su carácter de Ministro de Desarrollo Territorial y Hábitat de la Nación – se encuentra incumpliendo un deber del cual es titular conforme el art. 28 de la Ley 27.148.

Previo a adentrarnos en el análisis de la infracción de este deber, resulta conducente contextualizarlo a la luz del rol que le cabe a esta Procuraduría en cuanto a sus competencias legales.

En efecto, a la Procuraduría de Investigaciones Administrativas, como integrante del Ministerio Público Fiscal le compete promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad de los intereses generales de la sociedad (art. 120 de la Constitución Nacional).

A la vez, específicamente, la ley orgánica del Ministerio Público Fiscal contempla, para el caso que nos ocupa, mandatos legales expresos vinculados con la actuación presuntamente irregular de agentes de la administración pública, centralizada, en este caso.

Así el art. 27 de la ley 27148 establece que “...*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...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...*”.

El artículo 28 de la misma ley, en lo pertinente, dispone que “...*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...al funcionario de mayor jerarquía administrativa de la repartición de que se trate...las actuaciones servirán de cabeza del sumario que deberá ser instruido por las autoridades correspondientes.*”

Con lo dicho, queda claro que este organismo reviste como órgano especializado del Ministerio Público Fiscal, autorizado legalmente a la promoción de actuaciones disciplinarias vinculadas con la comisión de hechos irregulares en el ámbito de las oficinas públicas del estado nacional, como ocurre en el presente caso.



Lo anterior, además, en concordancia con los lineamientos fijados por la Convención Interamericana contra la Corrupción (arts. 2 y 3) y por la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (art. 36).

En este mismo sentido, la Corte en los autos “*Fiscalía Investigaciones Administrativas –Ex 21637/457– c/ EN – Mº Interior – PFA – Nota 176/07 – sumario 226/05 s/ proceso de conocimiento*”, de fecha 10 de diciembre de 2013, ha sostenido que “...ya en el decreto-ley 11265/62 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*’...” Asimismo precisó que con posterioridad a la reforma constitucional la Ley 24.946 dispuso las dudas en torno a su ubicación institucional incluyéndola dentro de la estructura del Ministerio Público Fiscal, como órgano dependiente de la Procuración General de la Nación (art. 43 LOMP), cuya autonomía había sido reconocida en el art. 120 de la CN. “Así, 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 términos de la propia ley de creación de ese Ministerio, ‘sin sujeción a instrucciones o directivas emanadas de órganos ajenos a su estructura’” (art. 1 LOMP).

Como dijo el Doctor Pablo Galli, Vocal de la Sala IV de la Excma. Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal en su sentencia de fecha 10 de noviembre de 2009, en autos “Fiscalía de Investigaciones Administrativas (Ex 21637/457) c/EN-Mº Interior- PFA- Nota 17 de junio de 2007-Sumario 226/05 s/proceso de conocimiento”: “*Habiendo nuestro Estado adoptado el sistema republicano de gobierno cobra especial relevancia el principio de legalidad de la Administración como fundamento esencial del sistema como protección de los derechos individuales. Y de nada vale la proclamación de tal legalidad si ella no viene acompañada de un control eficiente a través de órganos que guarden una debida independencia respecto de quien controla. Agregué en esa ocasión que cuando no hay control, no ocurre sólo que la Constitución se ve debilitada o anuladas sus garantías, o que se hace difícil o imposible su realización; ocurre, simplemente que no hay Constitución. Y ese control debe ejercerse a través de un órgano que revista la calidad de independiente, no pudiendo ser suplidos por controles meramente administrativos, puesto que las relaciones de supra o subordinación en que se encuentran los órganos de control respecto de los órganos controlados no garantizan, en modo alguno, la objetividad, imparcialidad e independencia de sus decisiones (Sala IV, 13-2-1996, “Solá, Roberto y otros c/Estado Nacional -Poder Ejecutivo”). Concretando ese principio fundamental en el régimen republicano es que se ha creado en 1962 una institución de control al que se pretendió revestir de las máximas garantías de independencia frente al poder que controlaba. Ella prefiguraba con lo que prontamente se convirtió en la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas, organismo... hoy –con la denominación de Fiscalía de Investigaciones Administrativas- integrante del Ministerio Público*”.



En ese contexto, la legislación vigente le reconoce a la PIA un amplio margen de intervención en los sumarios administrativos. Además de la facultad prevista en la primera parte del art. 28 que será analizada a continuación, la segunda parte de ese artículo establece que *“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”*.

Así, la Procuración del Tesoro de la Nación, en torno a la importancia del rol que le cabe a la PIA en materia disciplinaria, ha dicho que la PIA, *en cuanto órgano extra poder (v. Dictámenes PTN 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 (Dictámenes PTN 299:34)*.

Teniendo en cuenta la relevancia de la intervención de la PIA en materia disciplinaria, la PTN ha ido más allá y sostenido que, *para reconocer las facultades de la Procuraduría de Investigaciones Administrativas, 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 (v. Dictámenes 154:196, 164:165, 234:645, 289:43 y 294:131)*.

Como se adelantó, el hecho que motiva la interposición de esta denuncia consiste en el incumplimiento del deber previsto en el art. 28 de la LOMPF por parte del Ing. FERRARESI, que se vio materializado en no ordenar la instrucción de un sumario administrativo tendiente a la determinación de los hechos que pudieran implicar eventuales responsabilidades disciplinarias de funcionarios del ex Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación como así también un posible perjuicio a las arcas públicas, con relación a los sucesos investigados en el marco del Expediente FSM 85091/2019 y conexos del registro de la Secretaría Penal N° 1 del Juzgado Federal de Primera Instancia de Campana, cuya apertura fuera instada por esta PIA.

Como se adelantó, este artículo establece que: *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<sup>6</sup> (...).*

El modo imperativo empleado en el artículo citado deja en evidencia que la iniciación de actuaciones sumariales a instancias de la PIA no consiste en una facultad discrecional de la Administración Pública sino que, por el contrario, constituye un deber de los funcionarios con competencia instruir el sumario disciplinario ante el requerimiento de este órgano del Ministerio Público Fiscal.

Al respecto, la más autorizada doctrina en la materia considera que el axioma según el cual la decisión de instruir sumario es una facultad discrecional de la Administración, constituye un eufemismo bajo el cual se esconde la idea de escapar al principio de legalidad sancionatoria en nombre de un supuesto principio de oportunidad no reglado y que se maneja al “leal saber y entender” de los funcionarios competentes para decidir la promoción de la investigación, corruptela que deberá desterrarse<sup>7</sup>. De suyo, la potestad disciplinaria no es ejercida por la Administración en su mero interés sino en interés público, agregando que, por ejemplo, la cuestión también interesa a los demás empleados públicos, en cuanto altera el derecho a la igualdad de trato en la carrera administrativa, caracterizada por ascensos resueltos con base en los antecedentes personales y de mérito o demérito<sup>8</sup>.

La necesidad de instruir una investigación en sede administrativa a los efectos de determinar la plataforma fáctica sobre la cual se efectuarán las imputaciones disciplinarias a los distintos funcionarios públicos del entonces Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación que, de acuerdo con los deberes inherentes a sus cargos, por lo menos, omitieron controlar o controlaron deficientemente la rendición de cuentas efectuadas por la Municipalidad de Pilar en el marco de los tres convenios celebrados, puede explicarse desde el punto de vista de la garantía constitucional<sup>9</sup> del debido proceso, en particular la del juicio previo.

---

<sup>6</sup> En cuanto a las “autoridades correspondientes” para instruir las actuaciones disciplinarias, el art. 44 del Decreto N° 467/99 establece que son competentes los funcionarios públicos de jerarquía no inferior a Subsecretario.

<sup>7</sup> García Pullés Fernando, “Régimen de Empleo Público en la Administración Nacional”, Ed. Abeledo Perrot, 2016, pág. 457.

<sup>8</sup> *Ibidem*, pág. 463.

<sup>9</sup> La CSJN ha dicho que “Las garantías constitucionales del debido proceso y de la defensa en juicio son de inexcusable observancia en todo tipo de actuaciones, inclusive en los procedimientos administrativos de naturaleza disciplinaria” (Fallos: 324:3593)



Tal como explica Maier<sup>10</sup>, la garantía constitucional de “juicio previo” abarca la noción de “proceso” dado que los preceptos de garantía judicial que el mismo artículo tiene se ocupan, precisamente, de las formas fundamentales que debe observar ese proceso previo. En ese contexto, para este autor el art. 18 CN supone un procedimiento previo a la sentencia que le procure los elementos para la decisión del tribunal respecto de la imputación deducida, esto es, los elementos que le permitirán construir, sobre todo, la *premisa fáctica*<sup>11</sup> en la que apoyará su resolución.

Pero más allá de lo hasta aquí expuesto, la omisión deliberada de no ordenar la instrucción del sumario administrativo requerido por esta PIA vulnera además la propia competencia del Sr. Ministro de Desarrollo Territorial y Hábitat. Ello por cuanto, en función de su investidura, le correspondía realizar el debido control que estaba a su cargo, en su calidad de superior jerárquico.

De suyo, el principio de jerarquía<sup>12</sup> supone básicamente la potestad de mando de los superiores y el consecuente deber de obediencia de los inferiores, debiendo por ende el superior jerárquico dirigir, ordenar y **controlar o fiscalizar el desempeño del inferior**<sup>13</sup> (art. 2 Decreto N° 1759/1972). Todo ello en consonancia con el art. 16 de nuestra Constitución Nacional que establece como única condición de admisibilidad en el empleo o cargo público el requisito de la idoneidad.

Va de suyo que no se trata de un requisito que se exija únicamente al inicio de la función pública, sino también durante todo el desarrollo de la misma, a fin de permanecer en el cargo referido.

Véase que al respecto la Ley de Ética Pública N° 25.188 prescribe entre los deberes y pautas de comportamiento ético, desempeñarse con la observancia y respeto de los principios y pautas éticas establecidas en la presente ley: honestidad, probidad, rectitud, buena fe y austeridad republicana (art. 2). Agregando que el comportamiento genérico de una conducta acorde a la ética pública debe observarse **como requisito de permanencia en el cargo** (conf. art. 3°).

---

<sup>10</sup> MAIER, Julio B. J., “Derecho Procesal Penal: Fundamentos”. 1° Ed., Buenos Aires, Ad-Hoc, 2016. Vol. 1, p. 456/457.

<sup>11</sup> Para este autor, el art. 18 CN se refiere al “juicio” en tanto conclusión lógica de un razonamiento fundado en premisas, representado por el acto que técnicamente llamamos sentencia

<sup>12</sup> Principio que resulta una consecuencia de la organización administrativa.

<sup>13</sup> Balbín Carlos, “Tratado de Derecho Administrativo. Tomo II”, Ed. La Ley, 2015, pág. 76/86. En sentido concordante, Ivanega Miriam “Control Público”, Ediciones Rap, 2020, pág. 106.



En consecuencia, el superior jerárquico incurre en responsabilidad cuando no condujo o no controló los actos del inferior o lo hizo de modo negligente; negligencia que se configura al no ordenar la investigación de los hechos en cuestión, cuya finalidad es la preservación y autoprotección de la organización administrativa.

Refuerza este criterio, la tesis de las potestades estatales implícitas ya que conforme ésta, la norma no sólo otorga las facultades textuales sino también aquellas que surgen de modo implícito del bloque de legalidad, siendo éstas las necesarias para el ejercicio de las facultades expresas.

De modo que la facultad de supervisión y contralor sobre el desempeño de los órganos inferiores, a efectos de detectar y erradicar posibles hechos de corrupción, garantizándose así la idoneidad que debe caracterizar a todos los funcionarios y empleados públicos y logrando así el buen funcionamiento de la Administración Pública, resulta a todas luces una obligación del Sr. Ministro en tanto órgano superior jerárquico.

Al respecto la citada Ley de Ética Pública N° 25.188 prescribe también dentro de los deberes y pautas de comportamiento ético la de velar en todos sus actos por los intereses del Estado, orientados a la satisfacción del bienestar general, privilegiando de esa manera el interés público sobre el particular; proteger y conservar la propiedad del Estado y sólo emplear sus bienes con los fines autorizados (art. 2).

Asimismo, la Resolución de la SIGEN N° 172/2014 que aprobó las normas de control interno para el Sector Público Nacional, basado en el modelo C.O.S.O. (reconocido internacionalmente como modelo para diseñar, implementar y desarrollar el control interno y evaluar su efectividad), establece principios de control interno que representan conceptos fundamentales que deben aplicarse a fin de alcanzar un control efectivo.

Entre ellos y en relación al componente “Ambiente de control” se destaca el principio “Responsabilidad de supervisión”, que implica que las autoridades superiores y funcionarios responsables de la gestión deben supervisar la implementación y funcionamiento del control interno. Es decir, que deben propiciar la generación de información de gestión precisa y confiable, con indicadores y reportes completos y oportunos, de modo de poder realizar la supervisión de la gestión monitoreando el grado de cumplimiento de los objetivos. Ello teniendo en cuenta que el control interno apunta a reducir los riesgos que puedan afectar el logro de los objetivos (Anexo Resolución SIGEN 172/2014).

Es que un sistema de control interno efectivo proporciona una seguridad razonable respecto a la consecución de los objetivos de la organización.



De modo que surge a las claras que, al no ordenar la investigación de los hechos en cuestión, incumplió con el deber de control que le competía. Máxime cuando surge indefectiblemente de la causa penal la insuficiencia de los controles debidos, permitiéndose así una afectación del tesoro nacional y el normal funcionamiento de la Administración Nacional. Ello con independencia de la consecuencia penal a la que se arribe en el marco de la mencionada causa penal.

Ello es así, en razón de que el sumario tiene por finalidad investigar **hechos** de los cuales pueda derivar responsabilidad disciplinaria para los agentes públicos (cfr. art. 3º, párr. 1º, del RIA).

Véase que la admisibilidad de la instrucción de un sumario requiere a título de hipótesis que se afirme la existencia de un hecho que puede configurar una falta disciplinaria, es decir, un acto ilícito disciplinario<sup>14</sup>.

Al respecto, la Procuración del Tesoro de la Nación ha dicho que *el objeto de un sumario consiste en esclarecer irregularidades (Dictámenes 1959:536 y 579). Su instrucción (...) está orientada a cubrir una necesidad práctica como es la de dilucidar supuestos ilícitos disciplinarios. De manera que hasta tanto no se establezcan, cuando menos a título de hipótesis cuáles son los hechos que podrían configurar irregularidades (...) la iniciación de sumario aparece desprovista de fundamentos (Dictámenes 178:157, RPTN, n° 15, p. 152, entre otros).*

En el caso bajo estudio, los hechos investigados en el marco del Expediente FSM 85091/2019 y conexas por parte de la justicia federal de Campana cumplen ampliamente los estándares fijados por la PTN dado que presentan suficiente relevancia disciplinaria como para dar inicio a la instrucción de un sumario administrativo. Recuérdese que en dichas actuaciones judiciales se investigan una serie de maniobras defraudatorias al erario público vehiculizadas a través del incumplimiento de diversas normas administrativas por montos superiores a \$460.000.000 por parte de funcionarios públicos pertenecientes tanto a la Municipalidad de Pilar como al ex Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación.

En esta línea, dentro de las distintas finalidades que persigue la instrucción de un sumario administrativo se encuentra la determinación del perjuicio fiscal ocasionado por la falta disciplinaria en cuestión dado que, como surge de los considerandos del RIA, dicha legislación es considerada el marco legal adecuado para la consideración del perjuicio fiscal.

---

<sup>14</sup> D'ALBORA, Francisco J., "La Procuración del Tesoro y el procedimiento administrativo disciplinario", *RPTN*, n° 19, p. 27.



En efecto, determinada la existencia del perjuicio fiscal, el art. 122 e) del RIA establece que se podrá autorizar al servicio jurídico respectivo para la iniciación de las acciones judiciales correspondientes, cuyo ejercicio recién se llevará a cabo cuando se haya intentado previamente su cobro en sede administrativa con resultado infructuoso y en la medida que no resulte antieconómico, todo ello en los términos del Decreto 1154/97 (procedimiento para la determinación de la responsabilidad patrimonial de los funcionarios públicos).

Todo el escenario descrito echa por tierra la discrecionalidad de la Administración en la iniciación de todo sumario administrativo, ya que la misma se encuentra circunscripta por los límites sustanciales y formales del ordenamiento positivo, tales como las reglas que prescriben la competencia de los órganos o entes y fundamentalmente, por los principios generales del derecho; principios que operan como garantías que impiden el abuso justamente de las potestades discrecionales por parte de la Administración<sup>15</sup>.

En definitiva, el Ministro de Desarrollo Territorial y Hábitat de la Nación no solo se encuentra incumpliendo la Ley 27.148 (en función del requerimiento formalizado por este Ministerio Público Fiscal), sino también las propias funciones a que se encuentra obligado (Decreto N° 7/2019 y Ley 25.188).

#### **IV – CALIFICACIÓN LEGAL**

Conforme la descripción de los hechos, y sin perjuicio de la calificación que pudiera corresponder luego de la pertinente pesquisa, corresponde *prima facie* adecuar típicamente los hechos como constitutivos de los delitos previstos en los arts. 239 y 248 del Código Penal de la Nación:

En cuanto al **incumplimiento de los deberes de funcionario público**, el art. 248 del Código Penal establece que *Será reprimido con prisión de un mes a dos años e inhabilitación especial por doble tiempo, el funcionario público que dictare resoluciones u órdenes contrarias a las constituciones o leyes nacionales o provinciales o ejecutare las órdenes o resoluciones de esta clase existentes o no ejecutare las leyes cuyo cumplimiento le incumbiere.*

Este tipo penal se encuentra sistemáticamente ubicado en el Título XI correspondiente a los “Delitos contra la Administración Pública”, Capítulo IV “Abuso de autoridad y violación de los deberes de funcionario público”. La doctrina coincide en que el bien jurídico

---

<sup>15</sup> Cassagne Juan Carlos, “Los grandes principios de derecho público (constitucional y administrativo), Ed. Rubinzal – Culzoni, 2021, pág. 159.



tutelado a través de esta norma es el regular funcionamiento de la administración pública y la legalidad de sus actos<sup>16</sup>.

En esa línea, Ricardo Núñez sostuvo que las infracciones previstas en el actual capítulo, afectan a la administración pública porque implican en sí mismas un arbitrario ejercicio de la función pública, al margen de las prescripciones constitucionales, de las leyes o deberes que la rigen<sup>17</sup>. Se entiende que la punibilidad de estos delitos reside en el acto abusivo en sí mismo, ya que éste compromete la regularidad y legalidad de la función pública. En ese sentido, indica Soler, que el interés de un Estado políticamente ordenado en el cumplimiento regular de los actos de autoridad, es tan fuerte, que se castiga el acto abusivo propiamente dicho, como una forma de tutelar los valores ínsitos en el orden jurídico como tal<sup>18</sup>.

En cuanto a los elementos del tipo objetivo, en primer lugar, se trata de un delito especial propio: solo puede ser autor quien reúna la condición de funcionario público. Este concepto se presenta como un elemento normativo del tipo, es decir, aquellos que sólo pueden ser representados y concebidos bajo el presupuesto lógico de una norma<sup>19</sup>. El art. 77 del Código Penal, en su párrafo tercero, establece que “*Por los términos ‘funcionario público’ y ‘empleado público’, usados en este código, se designa a todo el que participa accidental o permanentemente del ejercicio de funciones públicas sea por elección popular o por nombramiento de autoridad competente*”<sup>20</sup>.

En el caso concreto, el Ing. Jorge Horacio FERRARESI fue designado en el cargo de Ministro de Desarrollo Territorial y Hábitat mediante Decreto 890/2020 de fecha 12/11/2020 por el titular del Poder Ejecutivo de la Nación, autoridad competente en virtud de lo normado por el art. 99 inciso 7) de la Constitución Nacional: *El Presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones: (...) por sí solo nombra y remueve al jefe de gabinete de ministros y a los demás ministros del despacho (...).*

Sin embargo, para parte de la doctrina no basta con el mero hecho de que el autor revista la calidad de funcionario, sino que éste, a su vez, debe tener asignada competencia funcional para el dictado de los actos que podrían dar lugar a la conducta típica. En

---

<sup>16</sup> Cfr. CREUS, Carlos. “Delitos contra la administración pública”, Astrea, Buenos Aires, 1981, p. 187 y SOLER, Sebastián. “Derecho penal argentino”, TEA, Buenos Aires, p. 180.

<sup>17</sup> Núñez, Ricardo: Derecho Penal Argentino, tomo VI, Ed. Lerner, Córdoba 1974 pág. 72.

<sup>18</sup> Soler, Sebastián: Derecho Penal Argentino, Tomo IV, Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1996, pág. 135

<sup>19</sup> COLOMBO, Marcelo y HONISCH, Paula. “Delitos en las contrataciones públicas”. 1° Ed. Buenos Aires. Ad-Hoc, 2012

<sup>20</sup> Este precepto debe ser complementado con lo que surge de la Convención Interamericana contra la Corrupción (OEA), Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (ONU), Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales (OCDE)



otras palabras, la aplicación de la figura penal exigiría la reunión de una doble condición en el sujeto activo: ser funcionario público, y ser competente funcionalmente en la ejecución del acto contrario a la ley o en la tramitación del proceso administrativo en el cual omitió aplicar la ley<sup>21</sup>.

En este punto, una interpretación armónica de los preceptos que surgen del art. 28 LOMPF y del art. 44 del RIA (Decreto N° 467/99) permite sostener que el deber infringido se encontraba en cabeza del titular del Ministro de Desarrollo Territorial y Hábitat. Esto es así debido a que, por un lado, el RIA se establece como “autoridades correspondientes” para instruir las actuaciones disciplinarias los funcionarios públicos de *jerarquía no inferior a Subsecretario*<sup>22</sup> y, por otro, el art. 28 de la LOMPF menciona que la PIA pasará las actuaciones con dictamen fundado 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 definitiva, mientras que el RIA asigna competencia funcional a una gama de funcionarios públicos para instruir sumarios, la Ley 27.148 le atribuye el deber de iniciarlos a instancias de la PIA únicamente a uno de todos ellos: el de mayor jerarquía administrativa de la repartición que se trate.

En lo que respecta al comportamiento típico, el tipo penal del art. 248 CP prevé la realización de la conducta reprimida mediante una modalidad comisiva y una omisiva. En el caso bajo estudio importa su modalidad omisiva, es decir, *el funcionario público que no ejecutar las leyes cuyo cumplimiento le incumbiere*. La omisión, entonces, consistiría en la inobservancia de la ley, en no hacer, no ejecutar, o no cumplir lo que la ley manda expresamente hacer al funcionario dentro de su autoridad funcional<sup>23</sup>.

El otro elemento normativo que presenta la figura en su faz omisiva es el término “ley”. En este caso, no caben dudas que la Ley Orgánica del Ministerio Público Fiscal consiste en una ley tanto en sentido formal como en sentido material. La doctrina diferencia el tipo de ley —en sentido “formal”— de la norma que tiene alcance general y que es, por tanto, “ley” en sentido “material”, independientemente del órgano que la emite. Por ello, no todas las leyes “formales” lo son en sentido “material” (por ejemplo, una ley del Congreso de alcance individual o que carece de contenido normativo); y tampoco todas las leyes “materiales” lo son en el sentido “formal” (como los decretos del Poder Ejecutivo, cuyo contenido normativo sea de alcance general)<sup>24</sup>.

<sup>21</sup> Cfr. COLOMBO y HONISCH, ob. cit., p. 136.

<sup>22</sup> Es decir, el Jefe de Gabinete de Ministros, los Ministros, el Secretario General de la Presidencia de la Nación, los Secretarios y Subsecretarios (cfr. art. 3 inciso a) de la Ley 25.164)

<sup>23</sup> Cfr. COLOMBO y HONISCH, ob. cit., p. 139

<sup>24</sup> [https://www.hcdn.gob.ar/secparl/dgral\\_info\\_parlamentaria/dip/glosario/L/leyes\\_nacionales.html](https://www.hcdn.gob.ar/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/glosario/L/leyes_nacionales.html)



En cuanto al tipo subjetivo de la figura, la circunstancia de que se exija que la omisión sea ilegalmente cometida ha llevado a la doctrina a considerar que esta figura solo puede ser cometida con dolo directo. El funcionario debe saber que, pudiendo hacerlo, no cumple con un acto propio de su función cuando debe y, voluntariamente, debe omitir el acto<sup>25</sup>. También se ha dicho que esta figura requiere “el conocimiento del carácter del acto omitido como propio del oficio y que se trata, por consiguiente, de una omisión ilegal, lo que debe ir acompañado de la libre voluntad de omitir por medio de un dolo directo”<sup>26</sup>.

En primer término, el Ing. FERRARESI conoce su calidad de funcionario público producto de la jura que le tomó el Presidente de la Nación previo a asumir su cargo como Ministro de Desarrollo Territorial y Hábitat de la Nación<sup>27</sup>.

Por otro lado, el conocimiento que el Ministro tenía acerca de la existencia del deber emanado del art. 28 de la Ley 27.148 del cual era titular por ser el funcionario de mayor jerarquía administrativa dentro del Ministerio se explica a partir de lo estipulado en el art. 8 del Código Civil y Comercial de la Nación. Este artículo establece el principio de inexcusabilidad, según el cual la ignorancia de las leyes no sirve de excusa para su cumplimiento, si la excepción no está autorizada por el ordenamiento jurídico. La contracara de este principio implica que las leyes se presumen conocidas por todas las personas que habitan el territorio de la República, las cuales son, a su vez, obligatorias para ellos (art. 4 CCyC).

Asimismo, el conocimiento que el Ministro tenía de que estaban dados los presupuestos fácticos para el cumplimiento de ese deber se derivan de las diversas presentaciones efectuadas por esta dependencia solicitando la apertura de las correspondientes actuaciones disciplinarias, culminando con su intimación de fecha 30/11/2021 para que en el plazo de 72 horas de recibido el oficio ordenara la formación de un sumario administrativo, en los términos del art. 42 y ss. del Reglamento de Investigaciones Administrativas aprobado mediante Decreto N° 467/99, bajo apercibimiento de considerarlo incurso en los delitos de desobediencia e incumplimiento de funcionario público, previstos en los art. 239 y 248 del Código Penal, más allá de cualquier otra calificación que pueda corresponder.

Todo lo expuesto permite sostener que el Ing. FERRARESI, con conocimiento de que debía ordenar la instrucción de actuaciones disciplinarias tendientes a investigar el hecho puesto en conocimiento de la PIA por ser destinatario del deber previsto en el

---

<sup>25</sup> D’ALESSIO, Andrés (dir.) y DIVITO, Mauro (coord.), “Código Penal comentado y anotado”, La Ley, Buenos Aires, 2004, p. 806.

<sup>26</sup> CREUS, Carlos. “Derecho Penal. Parte Especial”, t. II, p. 271.

<sup>27</sup> <https://www.argentina.gob.ar/noticias/jorge-ferraresi-juro-como-ministro-de-desarrollo-territorial-y-habitat>



art. 28 LOMPF en su carácter de Ministro, omitió voluntariamente hacerlo. Así, se concluye que el comportamiento endilgado al Ing. FERRARESI sea típico, es decir, contrario al art. 248 CPN.

Por último, no se advierte en el caso bajo estudio la presencia de una norma permisiva que funcione como causa de justificación del comportamiento adoptado por el denunciado, todo lo cual lleva a efectuar la correspondiente denuncia.

Por otra parte, en relación con el delito de **desobediencia a un funcionario** público, el art. 239 del Código Penal establece que *Será reprimido con prisión de quince días a un año, el que resistiere o desobedeciere a un funcionario público en el ejercicio legítimo de sus funciones o a la persona que le prestare asistencia a requerimiento de aquél o en virtud de una obligación legal.*

En efecto, la desobediencia tipificada en el citado art. 239 del C.P., *“importa tanto como no cumplir el deber de realizar, u omitir algo que había obligación de hacer por haberlo ordenado quien podía legalmente, en este caso, un funcionario público. Su presupuesto es una orden impartida por un funcionario y dirigida a una persona determinada”*<sup>28</sup>.

Como se indicó anteriormente, el Ministro fue impuesto en reiteradas oportunidades de la obligación de iniciar sumario, con motivo del cumplimiento del art. 27 de la Ley 27.148, en cuanto ordena que dicha investigación sumarial se deberá sustanciar por pedido del Fiscal Nacional de Investigaciones Administrativas, cuando así lo requiera y como consecuencia de una pesquisa previa, como fue el caso aquí denunciado.

En este sentido la doctrina consideró que *“la incriminación penal apunta directamente tanto contra las conductas comisivas como las omisivas que afectan la libertad de actuación de funcionario público (TCP Buenos Aires, Sala 2º, “Dekker, M, G, de 10/10/02), ya que la correcta administración de la cosa pública se resiente también cuando las órdenes o directivas importadas por los funcionarios públicos son resistidas o desobedecidas por los administrados. En cierto sentido se tutela también el monopolio del poder estatal, cuyo fenómeno más visible estriba en la facultad de sus integrantes de ejercer las funciones públicas sin contratiempos y dentro de un ámbito de expectativa de alta aceptación por parte de los destinatarios y a su vez beneficiarios de dicha actuación pública. Por lo demás, el principio de obediencia a la ley opera acá en su sentido grave, ya que se parte de la premisa de que los funcionarios públicos cumplen de manera legítima con sus funciones públicas dentro de un marco de competencia asignada por aquella”*<sup>29</sup>.

<sup>28</sup> CNFed. CCorre. Sala I, “Giorgio”, del 21-2-2008- J.P.A. 138-30.

<sup>29</sup> Aboso Gustavo Eduardo, Código Penal de la República Argentina” 6ta Edición, Editorial Euro Editores, Buenos Aires, 2022, Pág. 1411.



De igual modo, y como se dijo anteriormente, el funcionario individualizado, abusó de su cargo impidiendo que la repartición pública que encabeza pudiera conocer sobre la existencia de un hecho disvalioso por parte de funcionarios públicos, como así también la posibilidad de efectuar las actuaciones de recupero que sus conclusiones pudieran aconsejar.

En este sentido se ha dicho que *“el tipo penal....traduce el ejercicio disfuncional de una función de la actividad estatal. En términos generales se trata de un abuso de poder en la medida en que el sujeto activo se vale de las facultades que le confiere el ejercicio de un cargo público, torciendo de tal modo la finalidad propia que le es encomendada por el rol que desempeña dentro de esta organización.”*<sup>30</sup>

#### **V – PRUEBA.**

A los fines de acreditar los extremos expuestos en la presente denuncia se adjunta como documental:

- 1) La totalidad de los oficios librados al Ministro de Desarrollo Territorial y Hábitat de la Nación, solicitando la iniciación de los sumarios.
- 2) Copia de los informes efectuados por esta Procuraduría de Investigaciones Administrativas, de los que se advierte las irregularidades respecto de las cuales se pretende la iniciación del sumario administrativo.

#### **VI – PETITORIO**

Así las cosas es que se efectúa la presente denuncia a los fines correspondientes.

**Procuraduría de Investigaciones Administrativas,** de agosto de 2022.-

---

<sup>30</sup> Tazza Alejandro “Código Penal de la Nación Argentina Comentado” Tomo III, Editorial Rubinzal Culzoni, Santa Fe 2018, Página 147.