



III. INFORMES DE LAS ÁREAS DE LA PROCURACIÓN GENERAL DE LA NACIÓN Y FISCALÍAS GENERALES

INFORME DE LA UNIDAD FISCAL DE
INVESTIGACIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL
(UFISES) DR. GUILLERMO FERNANDO MARIJUAN



MINISTERIO PÚBLICO
FISCAL
PROCURACIÓN GENERAL DE LA NACIÓN
REPÚBLICA ARGENTINA



INFORME ANUAL 2013
MINISTERIO PÚBLICO FISCAL

Procuración General de la Nación

III. INFORMES DE LAS ÁREAS DE LA PROCURACIÓN GENERAL DE LA NACIÓN Y LAS FISCALÍAS GENERALES

INFORME DE LA UNIDAD FISCAL DE INVESTIGACIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL (UFISES) DR. GUILLERMO FERNANDO MARIJUAN

A la Señora Procuradora a cargo de la
Procuración General de la Nación
Dra. Alejandra Gils Carbó

S. _____ / _____ D.

Tengo el honor de dirigirme al V.E. en mi carácter de Fiscal en lo Criminal y Correccional Federal, a cargo de la Unidad Fiscal de Investigaciones de la Seguridad Social -UFISES-, a fin de elevarle el informe anual requerido a esta dependencia del Ministerio Público que, a su vez, permitirá a la Señora Procuradora General de la Nación dar cumplimiento al artículo 32 de la Ley 24.946 -Res. PGN 124/04-.

En tal sentido, esta Unidad Fiscal de Investigaciones de la Seguridad Social debe producir el siguiente informe:

DESCRIPCION DE LAS PROBLEMATICAS MÁS RELEVANTES:

a) Como ya se hiciera saber en la presentación que desde esta Unidad Fiscal se remitiera el año próximo pasado, se continúan verificando como constante en las investigaciones preliminares sustanciadas en la Unidad, patrones conductuales que culminan con diferentes tipos de defraudaciones contra el Estado Nacional, tanto por la ausencia de un mecanismo de control, o por la ineficacia de este, y tales conductas no han encontrado, ni siquiera mínimamente un freno preventivo de parte de los organismos involucrados, como se viene pregonando desde esta representación del Ministerio Público.

Los medios establecidos para el intercambio de información entre los distintos organismos públicos, cuando han sido implementados, son tan burocráticos, lentos y aun hasta ineficaces, que en más de una oportunidad ha servido de fundamento para la desvinculación judicial de aquellos que deben ser investigados y enjuiciados.

A este respecto cabe mencionar que en causas en las que interviniera la Unidad Fiscal como colaboración en procesos judicializados, los magistrados intervinientes sobreyeron a los imputados fundando su decisión en la falta de control efectivo por parte del Estado, en tanto la torpeza e ineficacia era tal que no requería por parte de los encartados ninguna acción especial tendiente a inducir a engaño a las autoridades pertinentes, sosteniendo que la "negligencia culpable del Estado Nacional es tal que no han obrado con la diligencia debida".

Asimismo, se utiliza para la resolución de casos como los antes mencionados la figura problemática, a juicio del Suscripto, del artículo 175, inciso 2do. de nuestro Catálogo Punitivo, el cual impone una pena de "multa" a aquellos sujetos que se hubieren apropiado de una cosa ajena, en cuya tenencia hubiera entrado a consecuencia de un error o un caso fortuito. En diversas resoluciones, los Magistrados se han valido de este artículo para calificar apropiaciones indebidas de fondos del Erario Público, utilizando como argumento principal la falta de control de la Administración Pública (ver en este sentido "CN ACCF Sala 1, 13/07/12, "B.H.A. s/ procesamiento y embargo" - LA LEY 07/08/2012 - cita online AR/JUR/33959/2012).

Conclusiones y decisiones como éstas, obligan a actuar con premura y eficacia en la diagramación de

políticas públicas de control que resulten a la vez que eficaces, ágiles y operativas, toda vez que, caso contrario correremos el riesgo de que se desestimen ya no, las investigaciones que aquí se llevan a cabo, sino todas aquellas en las que el Estado haya sido víctima de una defraudación, puesto que para todos los casos, el fundamento de la falta de control eficaz sería el mismo.

La Administración Nacional de la Seguridad Social, como organismo encargado de velar y proteger los derechos del sector pasivo, en forma continua desarrolla programas en tal sentido y su consecuente puesta en marcha. Estos programas de ayuda, favorecimiento e impulso de políticas de la tercera edad, son “aprovechados” por personas cuyo accionar ilícito pone en tela de juicio en forma inmediata la conveniencia o no de su aplicación en el tiempo, ya que en forma inmediata se desnudan las falencias que presentan con la consecuente sangría económica para el Erario Público y por ende para nuestros jubilados. Como ejemplo de ello, se puede citar un caso sumamente complejo que se investigó y denunció ante la Justicia Federal, vinculado con el programa denominado “ARGENTA”, mediante el cual se facilitaba la obtención de tarjetas de débito para la compra de productos y servicios por parte del sector pasivo. Los fraudes vinculados con el mismo fueron muchos y por sumas de dinero muy importantes.

No resulta ocioso entonces reiterar lo expresado por el suscripto respecto de la falta de intercambio eficaz de información entre la Anses, el Registro Nacional de las Personas, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Administración Federal de Ingresos Públicos, etc, destacando que no es necesario que toda la información puntual de cada organismo sea de total acceso para el otro, sino aquella que involucra las áreas de injerencia comunes. Así, en Anses se recibe la información sobre el fallecimiento de una persona, meses después de acontecido éste, lo que permite que el apoderado y/o terceras personas (empresa del sepelio, funerarias etc) sigan percibiendo indebidamente el haber provisional; lo mismo con el pago de un beneficio social, y el ingreso del beneficiario a un trabajo rentado.

Si bien la Resolución PGN 106/10 y sus anexos ha resultado de suma importancia y utilidad para el desarrollo investigativo que se lleva a diario en esta Unidad Fiscal, aún existe una falta de informatización de los recursos, y la formalidad excesiva de que todo pedido deba ser materializado en papel, implica no solo una erogación de fondos innecesaria sino una demora excesiva en la recepción de la información.

La propia Unidad de Apropiación de Niños durante el Terrorismo de Estado, resalta esta cuestión fundamental en su informe de fecha octubre de 2013, al decir que “...el trabajo que realiza UFISES a los fines de evacuar las consultas, es preeminentemente de carácter manual, por lo que destacamos su predisposición y colaboración. Al respecto, corresponde señalar que **la información obtenida es remitida a esta Unidad en un promedio de 5 días**, cuando se ha advertido que en el marco de expedientes judiciales las consultas a ANSES tardan más de un mes y raramente contienen información histórica” (la negrita me pertenece).

Un aspecto positivo en el marco global de esta problemática lo constituye el importante avance en materia de notificaciones y/o pedidos o respuestas por vía informática, lo cual permite acortar los plazos de tramitación.

b) El segundo aspecto que deviene necesario resaltar en esa oportunidad se encuentra dado por la falta de control de parte de los organismos estatales encargados de auditar los diferentes planes sociales que el Estado Nacional destina para paliar la situación ocupacional actual.

Concretamente, y en lo que al ámbito de actuación de esta Unidad Fiscal atañe, cabe referenciar las dilaciones en los distintos controles que la Auditoría General de la Nación debe cumplir con relación a las distribución, aplicación y puesta en funcionamiento del “Programa Ingreso Social con Trabajo”, más conocido como “Plan Argentina Trabaja”. Las investigaciones que esta representación del Ministerio Público Fiscal ha desarrollado se encuentran con un escollo principal, el cual está dado por las falta de respuestas de aquellos organismos que controlan la asignación e implementación de tales planes, lo cual dificulta los procesos in-

investigativos, máxime cuando ellos precisamente son los que deben proveer las herramientas necesarias para confrontar los distintos extremos que componen las diferentes denuncias.

Es menester recordar en esta oportunidad a la Señora Procuradora que esta Unidad Fiscal de Investigaciones de Delitos de la Seguridad Social fue mencionada y distinguida en el informe denominado: “REPORT ON THE WORLD BANK REVIEW OF THE IMPLEMENTATION OF THE SOCIAL PROTECTION VI PROJECT IN THE MUNICIPALITY OF LA MATANZA, (LN 7157-AR)” - “INFORME DE LA INVESTIGACIÓN DEL BANCO MUNDIAL SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO DE PROTECCIÓN SOCIAL VI EN EL MUNICIPIO DE LA MATANZA” -, producido por el Department of Institutional Integrity, (INT), del Banco Mundial, como “el único organismo jurisdiccional de control de planes sociales”, y fue convocada a trabajar específicamente en el Programa Jefas y Jefes de Hogar debido a las importantes irregularidades detectadas desde su implementación y desarrollo.

Al respecto debe mencionarse que desde su conformación, la Unidad llevó a cabo más de 6200 “Investigaciones Preliminares” a efectos de constatar la existencia de hechos susceptibles de investigación penal. Estas pesquisas culminaron en mas 2000 denuncias realizadas ante Juzgados de todo el territorio nacional y 1300 remisiones a distintas Fiscalías del país con el objeto de que efectuaran medidas probatorias en sus respectivas jurisdicciones.-

Asimismo, se recibieron en la Unidad 136 causas penales, delegadas por distintos Juzgados Federales, a fin de que la UFISES colaborara en la instrucción de las mismas.

Las distintas tareas investigativas llevadas a cabo por esta dependencia motivaron la baja de más de 16.500 planes sociales otorgados en forma irregular.-

Solamente en el ámbito del Partido de La Matanza, Provincia de Buenos Aires, esta Unidad Fiscal tuvo aproximadamente 200 actuaciones en las que se investigaron presuntas irregularidades vinculadas con el otorgamiento y percepción de planes sociales.-

Es por todo ello que, mas allá de la precisión o imprecisión del informe del Banco Mundial, -cuyos indicadores en algunos casos se refieren a cuestiones administrativas que no constituyen hechos susceptibles de investigación penal, surge claramente que nuestra labor de fiscalización en lo que nos cupo fue por demás extensa y eficaz.

Es dable destacar que este control que reclamaba el Banco Mundial en el año 2008, -por entonces dirigido específicamente al “Programa Jefes y Jefas de Hogar” y cualquier otro beneficio -, hoy se mantiene vigente, y no sólo compete a la justicia, en el caso al Ministerio Público Fiscal en la UFISES, sino que indudablemente requiere un férreo control administrativo por parte de los distintos órganos de control preestablecidos en la estructura gubernamental, para que los resultados investigativos conduzcan directamente hacia los responsables de las maniobras ilícitas en el manejo de los fondos dinerarios del país.

c) La publicidad de la labor de esta Unidad Fiscal en el marco de la Seguridad Social, a entender del Suscripto no se ha desarrollado lo suficiente como para que los diversos actores que integran la Administración de la Seguridad Social y la Justicia Nacional conozcan acabadamente las tareas investigativas y de colaboración desarrolladas por la Ufises. La labor que desarrolla esta Unidad Fiscal abarca a todo el país, por cuanto es de público conocimiento, que la ANSeS posee una sede central ubicada en esta Ciudad de Buenos Aires, y además se encuentra descentralizada para una mejor operatividad en Unidades de Atención Integral en el resto del territorio de nuestro extenso país. Asimismo, y en correlato con ello, las mutuales o cooperativas que -inscriptas a tales fines en ANSeS- conceden préstamos a jubilados y pensionados, también se hallan ubicadas en diversas localidades de la República Argentina.

Ante ello se plantean, en rasgos generales, dos situaciones puntuales: la primera, vinculada directamente con la posibilidad cierta que tienen los beneficiarios de jubilaciones y/o pensiones de acudir a esta Unidad en forma directa para poner en conocimiento del Ministerio Público Fiscal los posibles hechos delictivos respecto de los que tomen conocimiento. La segunda, se relaciona con el ámbito de actuación de la Justicia Federal, o sea, aquellas que por competencia material maneja principalmente las causas relacionadas con acciones delictivas que atañen a la Seguridad Social. En ambos casos, el desconocimiento del ámbito específico de actuación de esta Fiscalía puede producir la desprotección total de los jubilados que, cansados de la burocracia deciden simplemente “no hacer nada”; o en el caso de la Justicia Federal, demorar la tramitación de expedientes por no efectuar los pedidos de informes especiales al Suscripto, situaciones que en muchos casos lleva al archivo de una causa por desconocimientos de las labores que se llevan adelante en la sede de la Ufises.

Las soluciones posibles a esta problemática pueden resumirse también en dos puntos principales; por un lado la ampliación del Convenio suscripto oportunamente entre el Ministerio Público Fiscal y la Administración Nacional de la Seguridad Social para la concreción de un acuerdo que conlleve a la publicidad de esta Fiscalía en el sitio web de la ANSeS, en los diferentes tipos de recibos de cobro de los beneficios previsionales, o bien en las distintas Unidades de Atención Integral de Anses, para que todos los ciudadanos tengan el conocimiento y la posibilidad de un acceso directo a la Justicia.

El segundo punto se relaciona directamente con el acceso al conocimiento de las funciones y atribuciones de esta representación del Ministerio Público por parte de los magistrados, funcionarios y empleados de la Justicia Nacional. **A tal fin el Suscripto ha elaborado un amplio informe sobre las distintas ópticas investigativas que le ha tocado atravesar a esta Unidad, los problemas y modalidades delictivas planteadas, y los caminos de solución hallados para culminar las pesquisas ingresadas, el cual fue puesto a disposición de V.E. para su posterior publicación en el sitio web del MPF y envió a todas las dependencias que lo integran.**

d) Desde su implementación hasta la última Resolución PGN nro. 214/2012, esta Unidad Fiscal ha puesto todos sus recursos humanos y materiales a disposición de la Procuración General de la Nación para la implementación y puesta en funcionamiento del Sistema Informático Integral de Causas del Ministerio Público Fiscal denominado “FISCALNET”. Se ha asistido a cursos introductorios sobre el funcionamiento del mismo; se han mantenido conversaciones telefónicas con personal del área de esa PGN encargada de la instalación del mismo en las diversas dependencias de ese Ministerio Público, explicando los “problemas” con los que cuenta esta Fiscalía para su instalación y posterior utilización, toda vez que se poseen equipos provistos por la Administración Nacional de la Seguridad Social -ANSeS-, y una red propia de ese organismo, pero a la fecha no se ha obtenida respuesta satisfactoria en este sentido.

La implementación del sistema FISCALNET le permitiría al personal de esta Unidad conocer el estado de las distintas denuncias que se efectúan cada año, no sólo para la actualización de las bases de datos, sino que además permitiría conocer el destino de los expedientes previsionales pertenecientes a la ANSES, que, en la mayoría de los supuestos se adjuntan a cada denuncia penal, y que, por sistema de carga de datos del organismo previsional quedan registrados como si permanecieran en esta Unidad. Esta situación no solo es compleja por cuestiones de índoles de protección documental, sino que además dificulta enormemente que los interesados, titulares del tramite previsional, puedan seguir adelante con sus pretensiones.

Asimismo, este sistema de consultas de causas, permitiría conocer a los fiscales solicitantes el estado de sus pedidos de colaboración, toda vez que estos han crecido en gran número en la actualidad, y se efectúan, como ya mencionamos, desde distintos puntos del país.

PROPUESTAS DE REFORMAS REGLAMENTARIAS Y/O LEGISLATIVAS.

- En lo que a reforma legislativa se refiere, y amparado en la continuidad del trabajo llevado a cabo desde el inicio de funciones de la Unidad, dada la cantidad de procesos en trámite, la especialidad de las maniobras, y la creciente necesidad de afectar recursos de la seguridad social a la población; no debe descartarse que deba pensarse en la creación de un nuevo fuero penal dentro de la justicia federal.

- Así también, y atendiendo a los problemas permanentes en que se encuentran los Veteranos de Guerra de Malvinas aún no reconocidos al amparo de la legislación nacional en materia asistencial, no debe dejarse de mencionar la posibilidad de una reforma de la ley 23.848, a los fines que establezca distintas categorías de Veteranos de Guerra, con la consiguiente escala en los montos de subsidios, a fin de que sean incluidas todas aquellas personas que fueron desplegados hacia el sur del territorio argentino, y que en consecuencia tuvieron una participación activa en el conflicto de Malvinas, aún sin haber entrado en forma directa en las efectivas acciones bélicas, pero sí, siempre, y en todos los supuestos, siendo pasibles de sufrir el alcance de las fuerzas enemigas.

- Asimismo, y como se planteara en la descripción de las problemáticas, la unificación de las bases de datos de distintos organismos, ya sea por medio de la sanción de una ley u otra normativa, permitiría la agilización de todos los procesos judiciales, y una mejora en la administración de justicia.

La celebración de nuevos convenios con los Ministerios de Desarrollo Social de la Nación, con el Ministerio de Educación de la Nación o con el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires permitiría que esta Unidad Fiscal amplíe el objeto de trabajo, y que de esta forma se intensifiquen los controles sobre los diferentes planes de empleo o trabajo que se ofrecen en el ámbito nacional, constituyéndose en una nueva herramienta útil para evitar los fraudes a los fondos estatales. En el caso de la Ciudad de Buenos Aires, posibilitaría el tratamiento de aquellos casos vinculados con veteranos de guerra de Malvinas que perciben un doble beneficio a nivel nacional y provincial.

- Asimismo, creemos conveniente al menos la celebración de una reunión anual obligatoria entre los titulares de las Unidades Fiscales temáticas existentes, a fin de intercambiar experiencias laborales, problemas suscitados, y posibles soluciones a los mismos, y elaborar además de manera anual un informe conjunto entre las mismas, que a la postre se constituya en un documento unificado donde consten los resultados de aquellas reuniones

- Dada la cantidad de expedientes tramitados en esta Fiscalía vinculados a duplicidad de documentos nacionales de identidad, y/o cuiles obtenidos a la luz de documentación apócrifa, en los cuales generalmente se encuentran involucrados ciudadanos de países limítrofes ingresados a nuestro país, se solicita en esta ocasión se profundicen los controles migratorios con el objeto de evitar situaciones como las ya planteadas, las cuales revisten suma gravedad, dada la gran cantidad de situaciones penalmente relevantes que pueden suscitarse a partir de la obtención ilícita de un documento de identidad apócrifo. En tal sentido creemos además, que si bien el sector de documentos de identidad cuestionados creado en el ámbito del Registro Nacional de las Personas resulta de suma utilidad y con fines preventivos claros, su labor e interrelación con los organismos previsionales y con la Justicia Federal toda, resulta de suma importancia.

- Las capacitaciones que se brinden en materia de fiscalías especializadas para toda la Justicia Nacional, es un aspecto que posibilitaría a los actores principales de nuestra justicia, obtener mayores y mejores herramientas investigativas.

BALANCE DE LA GESTIÓN REALIZADA EN EL PERÍODO INFORMADO

En el marco de las distintas problemáticas que ya se señalaran precedentemente, esta Unidad Fiscal de Investigaciones de la Seguridad Social ha continuado con una labor investigativa incesante, viendo incrementados los diversos pedidos de colaboración efectuados por Fiscales ubicados a lo largo de ancho de nuestro territorio.

En el año en curso han ingresado un total de 120 investigaciones preliminares, constituyendo al día de la fecha y desde su creación un total de 6219 pesquisas abordadas por esta Fiscalía.

De las Investigaciones Preliminares señaladas en el año en curso, ya sea ingresadas por denuncias de particulares o de letrados apoderados de la Administración Nacional de la Seguridad Social, han concluido en denuncia o bien en remisión a otras jurisdicciones para que continúen con el trámite de las mismas casi un 40 % de ese total.

Asimismo, un número significativo de ese total ingresado se encuentra comprendido por pedidos de colaboración, respecto de los cuales se ha dado una respuesta eficaz e inmediata a los magistrados solicitantes. En este sentido, no es ocioso recordar como ya se expresara en el presente informe, que la Unidad de Apropiación de Niños durante el Terrorismo de Estado ha efectuado y continúa haciéndolo un gran número de pedidos de informes a modo de colaboración, los cuales han sido respondidos en tiempos sumamente positivos para la tramitación de causas de tan alta sensibilidad como las que aborda dicha Fiscalía especializada.

El resto de las pesquisas se encuentra en trámite, en plena etapa de desarrollo investigativo, y en ciertas ocasiones, su tiempo de tratamiento sobrepasa los tres meses exigidos por resolución, debido a que, los pedidos de informes deben realizarse a ciudades o localidad alejadas de la sede de esta Fiscalía, como ser en las provincias de Santa Cruz, Chaco, Mendoza, Misiones, etc., y la elaboración de la respuesta y su posterior remisión puede llegar a demorar precisamente el mismo tiempo establecido para la tramitación de una investigación preliminar.

La tarea desplegada por la totalidad de los funcionarios y empleados que componen el cuerpo de trabajo de la Unidad Fiscal a mi cargo ha sido, como todos los años desde su creación, óptima e intachable, cumpliendo con cada una de las exigencias impuestas por el Suscripto o bien por las diferentes normativas de la Procuración General de la Nación, y tales desempeños han permitido que la labor investigativa desarrollada haya concluido mayoritariamente en denuncias de casos de fraudes a la ANSeS de gran magnitud, permitiendo de esta forma la recuperación de fondos sustraídos ilícitamente al Estado Nacional.

Sin otro particular, elevo el presente informe anual y aprovecho la oportunidad para saludar al Señor Fiscal General con la mayor consideración y respeto.

MINISTERIO PÚBLICO
FISCAL

PROCURACIÓN GENERAL DE LA NACIÓN
REPÚBLICA ARGENTINA