

La Fiscalía de Investigaciones Administrativas: diseño legislativo, estructura y funciones

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. a) DEFINICIÓN DEL CAMPO DE INVESTIGACIÓN. b) ESTRUCTURA DEL TRABAJO. II. DESARROLLO. a) POSICIÓN INSTITUCIONAL DE LA FIA. b) ORGANIZACIÓN INTERNA DE FIA. c) COMPETENCIAS DE LA FIA. III. CONCLUSIÓN.

I. INTRODUCCIÓN

a) DEFINICIÓN DEL CAMPO DE INVESTIGACIÓN

El propósito de este trabajo es realizar una breve reseña del diseño legislativo actual y de las funciones del órgano de control denominado «Fiscalía de Investigaciones Administrativas».

Por tal razón, los aspectos históricos de la institución, su comparación con los otros organismos de control existentes en el Derecho argentino y la valoración de efectividad en el ejercicio de su función, exceden temáticamente el ajustado marco cognoscitivo propuesto para este artículo¹.

¹ Con tal propósito pueden consultarse con gran provecho a los siguientes autores: Fabián O. CANDA, «La Fiscalía de Investigaciones Administrativas», en la obra colectiva *Control Judicial de la Administración Pública*, Ediciones del RAP, Bs.As., Argentina, 2003, pp. 739-775; y Alberto B. BIANCHI, «La Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas», ED, t. 107, pp. 849-861.

b) ESTRUCTURA DEL TRABAJO

En el desarrollo de este trabajo se considerará el objeto propuesto dentro del campo de investigación referido *ut-supra*, con arreglo al esquema siguiente: a) posición institucional de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas (en adelante, FIA); b) organización interna de la FIA; y c) competencias del organismo *sub examine*.

II. DESARROLLO

a) POSICIÓN INSTITUCIONAL DE LA FIA:

De acuerdo a lo dispuesto en los artículos 3.º, inciso b), y 43 de la Ley n.º 24946² (Ley Orgánica del Ministerio Público), la FIA forma parte del Ministerio Público Fiscal como órgano dependiente de la Procuración General de la Nación.

A su vez, el Ministerio Público Fiscal conforma, junto al Ministerio Público de la Defensa, la institución denominada «Ministerio Público», la cual, bajo el rótulo constitucional de *órgano independiente con autonomía funcional y autarquía financiera* (arg. art. 120 Constitución Nacional), es calificada por su propia Ley de creación como «... órgano independiente ... que tiene por función promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad y de los intereses generales de la sociedad ... sin sujeción a instrucciones o directivas emanadas de órganos ajenos a su estructura» (arg. art. 1.º Ley 24946). En particular, la Fiscalía de Investigaciones Administrativas se encuentra normada en los artículos 43 a 50 del capítulo II de la sección 2.ª, dentro del título II, del cuerpo legal citado.

Al margen del agudo debate planteado en el plano del Derecho Constitucional respecto a la existencia de órganos extrapoderes en el derecho argentino, es claro que la incorporación legislativa de la FIA al Ministerio Público, en condición de órgano desconcentrado conforme a sus facultades decisorias y al ámbito especial de competencias que la Ley le asignan, guarda una coherente vinculación con la función de control sobre la Administración Pública que la institución desarrolla³.

b) ORGANIZACIÓN INTERNA DE LA FIA

La Fiscalía de Investigaciones Administrativas, según resulta de lo expresado en el artículo 43 de la Ley n.º 24946, está integrada por el Fis-

² ADLA LVIII-A, pp. 102-122.

³ Cfr. Fabián O. CANDA, *op. cit.*, p. 745, *in fine*.

cal Nacional de Investigaciones Administrativas y los demás magistrados que la Ley establece; estos magistrados son: a) los fiscales generales de investigaciones administrativas; b) los fiscales generales adjuntos; y c) los fiscales de investigaciones administrativas. Tanto el fiscal nacional como los fiscales generales se encuentran remunerativamente equiparados a los jueces de cámara, dentro de la estructura del Poder Judicial del Estado Federal argentino, mientras que los fiscales generales adjuntos y los fiscales de investigaciones resultan equiparados a los jueces federales de primera instancia⁴.

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 44 del texto legal en análisis, los magistrados de la Fiscalía son designados y removidos conforme al procedimiento indicado en la propia Ley. El procedimiento de designación implica un concurso público de antecedentes y oposición –arg. art. 6.º Ley n.º 24946– del cual resulta una terna que el Procurador General de la Nación somete a consideración del Poder Ejecutivo; el Presidente es quien designa al candidato, requiriéndose para su nombramiento el acuerdo de la mayoría simple de los miembros presentes del Senado –arg. art. 5.º Ley n.º 24946–.

La *estabilidad* de la cual gozan los miembros del cuerpo de control en estudio –arg. art. 13 Ley n.º 24946–, derecho del cual disfrutaban mientras dura su *buena conducta* y hasta los setenta y cinco (75) años de edad –caso para el cual la Ley requiere de un nuevo nombramiento–, impone la existencia de un procedimiento especial para su remoción, mecanismo que se encuentra previsto en el artículo 18, segundo párrafo, del texto legal citado. Por imperio de tal norma, queda reservado a un *tribunal de enjuiciamiento*, que la misma Ley crea, la apreciación de las *causales de mal desempeño, grave negligencia o comisión de delitos dolosos* que justifican el desplazamiento de sus cargos⁵.

Los apartados 7 y 8 del inciso c) del artículo 20 de la Ley en cuestión establecen que la sentencia a pronunciar por el tribunal será absoluta o condenatoria y que, en este último caso, no tendrá otro efecto que disponer la remoción del condenado. El control judicial de tal sentencia podrá ser solicitado por el imputado o por el fiscal que haya ac-

⁴ Artículo 12, incisos c) y d), de la Ley n.º 24946.

⁵ Dentro del contexto expuesto, es dable poner de relieve que los magistrados de la FIA, al igual que los del resto del Ministerio Público, gozan de inmunidad de arresto, salvo caso de ser sorprendidos en flagrante delito –arg. art. 14 Ley n.º 24946–, y están exentos del deber de comparecer a prestar declaración como testigos ante los tribunales, pudiendo hacerlo u optar por responder por escrito. Tampoco pueden ser condenados en costas en las causas en que intervengan como tales. Para obtener un detalle de las cuestiones suscitadas con relación a la inmunidad de juicio del Fiscal Nacional de Investigaciones Administrativas, previo a la sanción del actual cuerpo legal que rige a la institución, vease Adrián VENTURA, «Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas: La ubicación institucional. Juicio político a su titular», *La Ley* (t. 1991-B, pp. 345-353).

tuado en el proceso, por medio del ejercicio de una acción procesal —a la cual la Ley califica de recurso— que deberá ser interpuesta mediante escrito fundado presentado ante el *tribunal de enjuiciamiento*, dentro del plazo de treinta días de notificado el fallo, órgano que elevará las actuaciones dentro de los cinco (5) días de interpuesto el recurso a la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, en cuya sede se sustanciará el proceso.

c) COMPETENCIAS DE LA FIA:

Las competencias de la FIA resultan de lo dispuesto en los artículos 45, 49 y 50 de la Ley Orgánica del Ministerio Público. Dentro de tal contexto es dable distinguir dos tipos de competencias: a) las facultades de organización, superintendencia y control asignadas al Fiscal Nacional de Investigaciones Administrativas; y b) las facultades investigativas.

Con relación a las primeras, los incisos d) a j) del artículo 45 de la Ley n.º 24946 otorgan facultades al jefe del órgano de control en estudio para: a) distribuir las investigaciones a realizar entre los funcionarios del área; b) instruir a los funcionarios y empleados que de él dependen; c) proponer al Procurador General de la Nación modificaciones al organigrama de funciones con arreglo al cual se estructura tal ente desconcentrado; d) informar anualmente al Procurador General sobre la gestión de la Fiscalía; e) imponer sanciones a sus funcionarios y empleados en aquellos casos en que la Ley y su reglamentación lo indiquen; y f) ejecutar sus cometidos de acuerdo a la política criminal del Ministerio Público Fiscal.

En torno al punto relativo a las facultades investigativas, con precisión ha señalado CANDA que las mismas pueden discriminarse en tres aspectos centrales⁶:

- a) Promover la investigación de la conducta administrativa de los agentes integrantes de la Administración Pública Nacional, centralizada y descentralizada, y de las empresas, sociedades y todo otro ente en que el Estado tenga participación, como así también en toda institución o asociación que tenga como principal fuente de recursos el aporte estatal, en caso de razonable sospecha sobre posibles irregularidades en la inversión dada a tales recursos —arg. art. 45, incs. a) y b), Ley n.º 24946—.
- b) Ser tenido como parte en las actuaciones administrativas sumariales que resulten del ejercicio de las facultades de investiga-

⁶ *Ob. cit.*, p. 749.

ción que surgen de los incisos a) y b) del artículo 45, antes referido –arg. art. 49 de la Ley Orgánica–.

- c) Denunciar ante la justicia penal competente los hechos pasibles de ser calificados como delitos, a consecuencia de las investigaciones practicadas –arg. art. 45, inc. c)–.

Vinculado a las facultades de investigación mencionadas en a), la Ley Orgánica indica que las investigaciones se realizarán por el solo impulso de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas, sin necesidad de que otra autoridad estatal lo disponga y sin perjuicio de las instrucciones que al respecto imparta el Procurador General de la Nación.

A tal efecto, el artículo 50 de la Ley Orgánica, en consonancia con el artículo 26 del mismo cuerpo legal, acuerda a los magistrados de la institución la facultad de requerir colaboración a toda institución pública, tanto de nivel federal como provincial y local; requerir informes a organismos públicos o privados; citar personas con carácter testimonial; disponer la realización de exámenes periciales, designando peritos *ad-hoc* en caso de ser necesario; e informar al Procurador General de la Nación toda posible interferencia u obstaculización a la investigación que pueda resultar de la permanencia de un ministro, secretario de Estado o funcionario de jerarquía equivalente o inferior, en lo que constituye un claro apoyo al afianzamiento de su actuación libre de presiones políticas agonales.

De conformidad a lo antes afirmado y toda vez que las investigaciones sobre la conducta de los funcionarios públicos permitan la detección de irregularidades de carácter administrativo imputables a los mismos, el artículo 49 del cuerpo legal de aplicación ordena que el Fiscal Nacional de Investigaciones Administrativas pase las actuaciones, previa emisión de dictamen fundado, al Procurador del Tesoro de la Nación o al funcionario de mayor jerarquía administrativa de la repartición de que se trate, de conformidad a lo dispuesto por el Reglamento de Investigaciones Administrativas⁷, sirviendo el referido dictamen fundado de cabeza del sumario a iniciarse.

Sin perjuicio de la instrucción del sumario por parte de las autoridades correspondientes, la Ley reserva a la FIA la calidad de parte acusadora en tales actuaciones, otorgándole el derecho de ofrecer y producir prueba, como así también la facultad de recurrir toda resolución adversa a sus pretensiones. La participación de la FIA en el rol de parte acusadora debe serle otorgada bajo pena de nulidad absoluta e insanable de lo actuado o resuelto – arg. art. 45, 2.º párrafo, de la Ley Orgánica–.

⁷ Reglamentado por el Decreto n.º 467/99.

Dos cuestiones suscitan las normas traídas a debate: *en primer lugar*, la posible competencia de la FIA a efectos de interponer la acción judicial en caso de que la autoridad superior del órgano que instruyó el sumario resuelva en contra de lo peticionado por la FIA, convalidando un acto administrativo ilegítimo desde la perspectiva del órgano de control; y, *en segundo lugar*, la facultad de la FIA para ser tenida por parte acusadora en aquellos sumarios que le sean comunicados en mérito a lo dispuesto en el artículo 3.º del Decreto 467/99 (Reglamento de Investigaciones Administrativas).

Con relación al primer punto es dable entender que si bien es cierto que, tal como afirma CANDA, con cita del profesor COMADIRA, la actuación de la FIA es siempre en interés de la legalidad⁸, es claro que tal facultad no se desprende del texto de la Ley ni pueda interpretarse implícita en el mismo. Tampoco resulta persuasivo el argumento de la especialidad ni puede estimarse inherente a la competencia de defensa de la legalidad en sede administrativa la facultad de ocurrir ante el órgano judicial a efectos de solicitar la nulificación del acto administrativo, razón por la cual resulta prudente negar a la FIA competencia a tal fin.

En torno al segundo cuestionamiento, de modo conteste a lo afirmado por el autor citado y en disidencia con lo resuelto por la Procuración del Tesoro de la Nación⁹, resulta clara la competencia de la FIA para asumir el carácter de parte acusadora en tales actuaciones sumariales, en mérito a la regla de la especialidad como criterio atributivo de competencias a todo órgano administrativo.

Por último, con relación al ejercicio de la acción penal por parte de la FIA, dos son las hipótesis a considerar:

- a) En primer lugar, la competencia prevista en el inciso c) del artículo 45 de la Ley, según la cual el órgano de control debe denunciar ante la justicia competente los hechos que, como consecuencia de las investigaciones practicadas, sean considerados delitos. A tal respecto, la Ley otorga a la actuación administrativa de la FIA el carácter de prevención sumaria, reservando para los fiscales competentes el ejercicio de la acción pública. La Ley califica de «necesaria» a la intervención del Fiscal Nacional de Investigaciones Administrativas o de los funcionarios que éste determine, especificando, a mayor detalle, que la FIA puede asumir, en cualquier estado de la causa, el ejercicio directo de la

⁸ *Ob. cit.*, p. 752, con cita de Julio R. COMADIRA, *Derecho Administrativo*, Bs.As., 1996, pp. 77 y ss.

⁹ Dictámenes, 231:232.

acción pública, cuando los fiscales competentes tuvieren un criterio contrario a la prosecución de la acción.

- b) En segundo lugar, el artículo 48 de la Ley n.º 24946 pone de manifiesto que cuando en el curso de un proceso judicial en sede penal se efectúe imputación formal de delito contra un agente público por hechos vinculados con el ejercicio de su función, el juez de la causa deberá poner esta circunstancia en conocimiento de la FIA. Con relación a tal comunicación, CANDA estima que la misma es cursada al efecto de que la FIA resuelva acerca de su participación en tal proceso¹⁰, opinión susceptible de ser compartida en mérito a los argumentos que surgen del texto legal contenido en el inciso c) del artículo 45 de la Ley Orgánica, en tanto si ésta autoriza al Fiscal de Investigaciones Administrativas a ejercer de modo directo la acción penal en caso de desavenencias de opinión con los fiscales actuantes respecto a la prosecución de la acción; similar situación es dable de acontecer en la hipótesis analizada en segundo término, razón que avala el argumento que sostiene la decisión de intervención o no intervención por parte de la FIA.

III. CONCLUSIÓN

Puede inferirse con claridad de lo expuesto que el marco normativo aportado por la Ley Orgánica del Ministerio Público a la actuación funcional de la FIA resulta apropiado y contundente a efectos de definir su estructura básica, su ámbito material de actuación, sus competencias y atribuciones.

Surge del mismo que la institución en estudio ostenta perfiles propios que permiten diferenciar con claridad su ámbito de gestión dentro del universo de la administración de control.

¹⁰ *Op. cit.*, pp. 756-757.

