

Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur

Cde. Expte. F.E. Nº 0030/92.-

FISCALIA DE ESTADO

Por medio de la nota que luce a fs. 138 de estos obrados, se
peticiona que esta Fiscalía, en su propia dependencia y con su propio perso-
nal, sustancie un sumario administrativo originado por hechos que se han
suscitado en la Escuela de Policía de la Provincia.

Para determinar si esta petición es admisible, es necesario
dilucidar si este organismo se halla dotado de competencia para instruir
sumarios administrativos en el ámbito de la administración pública provincial.

Con tal fin, es necesario precisar, en primer lugar, cuál
es el régimen jurídico aplicable a los agentes que presten servicios en
ese ámbito. Al respecto rige, hasta tanto la Provincia dicte sus propias
normas, la Ley Territorial 331, que dispone la aplicación del Régimen Jurí-
dico Básico de la Función Pública (ley 22.140).

El art. 35 de la ley 22.140 prescribe que "La reglamentación
determinará.....el procedimiento por el cual se sustanciarán las informa-
ciones sumarias y los sumarios que correspondan". Reglamentando este artícu-
lo, el Decreto Nacional Nº 1.797/80, dispone en su parte pertinente: "El
procedimiento sumarial será conforme lo establecido en el Reglamento de
Investigaciones para la Administración Pública Nacional".

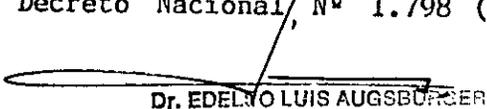
El "Reglamento de Investigaciones" mentado por esta última
norma ha sido aprobado por medio del Decreto Nacional Nº 1.798/90, del
cual forma parte como Anexo I.

Conforme lo dispone el art. 2º de este Decreto, "El Regla-
mento que se aprueba por el art. 1 se aplicará al personal comprendido
en el Régimen Jurídico Básico de la Función Pública, al docente comprendido
en estatutos especiales, así como a todo aquél que carezca de un régimen
especial en materia de investigaciones".

Por consiguiente: dado que el personal dependiente de la
Administración Pública Provincial se rige, hasta ahora, por la ley 22.140
y su reglamentación, y habida cuenta que el Decreto Nacional Nº 1.798/80
integra las disposiciones reglamentarias del art. 35 de esa ley, ninguna
duda me cabe que los sumarios que se instruyan en aquél ámbito deben re-
girse por las prescripciones del Anexo I de este Decreto.

Confirma lo dicho lo dispuesto por el art. 3 del Decreto
Provincial 444/92 (Reglamentario de la Ley Provincial Nº 3, que establece
el Régimen de Funcionamiento de esta Fiscalía de Estado), cuando en su
segundo párrafo expresa: "Cuando correspondiera la instrucción de un
sumario administrativo, la autoridad competente deberá adecuar su cometido
a lo normado por el Anexo I del Decreto Nacional Nº 1.798 (Reglamento


Dr. RICARDO HUGO FRANCAVILLA
SECRETARIO ASUNTOS JUDICIALES
FISCALIA DE ESTADO


Dr. EDELNO LUIS AUGSBURGER
FISCAL DE ESTADO
Provincia de Tierra del Fuego,
Antártida e Islas del Atlántico Sur

FISCALIA DE ESTADO

de investigaciones administrativas), hasta tanto la Provincia o la Fiscalía cuenten con sus propias normas sobre el tema".

Así sentada la aplicación del "Reglamento de Investigaciones", me adentraré al análisis de las disposiciones del mismo que atribuyen competencia para la instrucción de sumarios administrativos.

Su art. 2 prescribe que "La sustanciación de los sumarios se efectuará en la **OFICINA DE SUMARIOS DEL AREA RESPECTIVA**, y estará a cargo de funcionarios de planta permanente, que deberán revistar en categoría igual o superior a la del agente sumariado, exigencia que se considerará cumplida cuando los mismos fueran letrados....".

A su vez, el art. 9 dispone que "El sumario **SERA SIEMPRE INSTRUIDO EN LA JURISDICCION DONDE SE PRODUZCA EL HECHO**, cualquiera fuere la situación de revista del sumariado".

De estas normas se extrae que el principio general es que la instrucción de los sumarios debe ser siempre efectuada "EN LA JURISDICCION DONDE SE PRODUZCA EL HECHO" y por "LA OFICINA DE SUMARIOS" de la misma; además, los instructores deben ser funcionarios de planta permanente de la "Oficina de Sumarios del área respectiva", letrados o no.

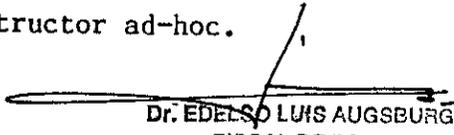
Quiere decir que nos encontramos ante órganos dotados de **COMPETENCIA ESPECIFICA** para instruir sumarios: las denominadas "Oficinas de Sumarios del área respectiva". Va de suyo que esta Fiscalía no puede ser considerada como una de ellas, por la simple razón de que éstas deben existir en las distintas áreas de la administración, siendo el organismo a mi cargo ajeno a las mismas.

Perono sólo violaríamos el art. 2 si la Fiscalía instruyera este tipo de sumarios, sino también el art. 9, por cuanto el sumario se estaría instruyendo en una jurisdicción distinta a aquélla donde se produzca el hecho.

Por excepción, el art. 3 de la norma que venimos comentando permite, cuando razones debidamente fundadas lo justifiquen, el nombramiento de un instructor ad-hoc, en cuyo caso la designación debe recaer en un funcionario de otra dependencia, el cual estará sujeto a las prescripciones establecidas en el reglamento para los instructores.

Procede entonces que analice si alguno de los funcionarios de esta Fiscalía puede actuar como instructor ad-hoc.


Dr. RICARDO HUGO FRANCAVILLA
SECRETARIO ASUNTOS JUDICIALES
FISCALIA DE ESTADO


Dr. EDELDO LUIS AUGSBURGER
FISCAL DE ESTADO
Provincia de Tierra del Fuego,
Antártida e Islas del Atlántico Sur

FISCALIA DE ESTADO

Entiendo que ello no es posible, por existir 3 obstáculos legales:

1) El recién mencionado art. 3 del Reglamento exige que el instructor ad-hoc sea un "funcionario de otra dependencia", es decir y para nuestro caso, que preste servicios en otra dependencia de la administración pública provincial.

Ahora bien, esta Fiscalía no constituye "otra dependencia" de la administración pública provincial, por cuanto se trata de un organismo de contralor dotado de la independencia necesaria para esa función, atributo éste que le es esencial para llevar a cabo con eficacia su cometido específico de control.

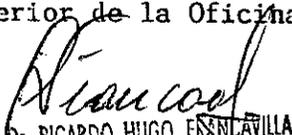
Es obvio que, si la Fiscalía fuera otra dependencia de la administración pública, dependería jerárquicamente del Sr. Gobernador (jefe de la administración del Estado provincial según el art. 135 de nuestra Constitución), de manera que se hallaría subordinada al propio órgano que debe controlar, con grave detrimento de la eficacia e imparcialidad que deben presidir sus acciones en cumplimiento de su cometido constitucional.

A tal punto el Fiscal de Estado, y el organismo a su cargo, goza de independencia funcional, que la Constitución establece que, si bien lo designa el Poder Ejecutivo, lo hace con acuerdo de la legislatura, goza de inamovilidad mientras dure su buena conducta y sólo puede ser removido mediante juicio político sustanciado por otro poder: el Legislativo.

2) El art. 4 del Reglamento dispone: "Durante la sustanciación del o los sumarios puestos a su cargo, los instructores ad-hoc serán desafectados, en la medida necesaria, de sus tareas habituales, hasta la conclusión de la instrucción....".

Como resulta evidente, la dinámica del accionar de esta Fiscalía, así como la importancia de los temas en que a ésta le toca intervenir, impiden absolutamente que cualquiera de sus funcionarios sea desafectado de sus tareas habituales para instruir un sumario, por importante que éste fuese.

3) El mismo art. 4 dispone que, hasta la conclusión de la instrucción, el instructor ad-hoc **DEPENDE DIRECTAMENTE** de la autoridad superior de la Oficina de Sumarios del área respectiva.


Dr. RICARDO HUGO FRANCAVILLA
SECRETARIO ASUNTOS JUDICIALES
FISCALIA DE ESTADO


Dr. EDELSON LUIS AUGSBURGER
FISCAL DE ESTADO
Provincia de Tierra del Fuego,
Antártida e Islas del Atlántico Sur

FISCALIA DE ESTADO

Esta es otra valla legal infranqueable, porque ya expliqué que la Fiscalía de Estado es un órgano independiente, de manera que ninguno de sus funcionarios puede depender, ni siquiera accidentalmente mientras se instruye el sumario, de la "autoridad superior de la Oficina de Sumarios del área respectiva".

Resumiendo lo hasta aquí expuesto, surge con claridad que las normas legales analizadas no atribuyen competencia a la Fiscalía de Estado para la instrucción de sumarios en el ámbito de la administración pública provincial, y que existen obstáculos legales insalvables para que este organismo lleve a cabo esa función.

Descendiendo ahora al caso específico de la Policía Provincial, debe advertirse que en esta Institución no rige la ley 22.140, habida cuenta que el art. 2, inc. d), de esa ley, excluye de su ámbito de aplicación al personal de las fuerzas de seguridad y policiales. En su lugar, rige el Estatuto Orgánico de la Policía.

En el tema que estamos comentando, se halla en vigencia el "Régimen Disciplinario de la Policía Territorial", aprobado por Decreto Territorial N° 356/61, que establece principios y limitaciones de similar contenido al del "Reglamento de Investigaciones".

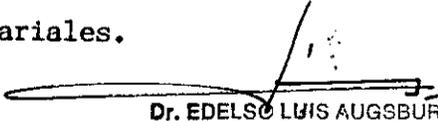
Así, el art. 113 regula quien puede ordenar que se instruya un sumario administrativo (el Jefe de Policía y los Jefes de Divisiones, Inspectores de Zona y Jefes de Comisaría), mientras que el art. 114 atribuye la competencia para instruir el sumario en los siguientes términos: "El Jefe de Policía del Territorio podrá designar a cualquier jefe u oficial para la instrucción de un sumario administrativo".

Es decir, el sumario se debe instruir en la propia institución policial, el instructor es designado por el Jefe de Policía y sólo puede serlo un Jefe u Oficial que pertenezca a las filas policiales.

Casi es innecesario decir que los funcionarios de esta Fiscalía no son ni jefes ni oficiales de la Policía Provincial, de manera que no se hallan dotados de competencia para actuar de instructores de sumarios administrativos en esa jurisdicción.

No debe olvidarse que, si a pesar de no tener atribuida competencia para la instrucción de sumarios, esta Fiscalía asumiese esa función, se incurriría en los vicios de "incompetencia", "violación de la ley" y "violación del procedimiento", que provocarían la nulidad absoluta e insanable de las actuaciones sumariales.


Dr. RICARDO HUGO FRANCAVILLA
SECRETARIO ASUNTOS JUDICIALES
FISCALIA DE ESTADO


Dr. EDELSON LUIS AUGSBURGER
FISCAL DE ESTADO
Provincia de Tierra del Fuego,
Antártida e Islas del Atlántico Sur

FISCALIA DE ESTADO

Ahora bien, como todas las normas hasta aquí analizadas reconocen origen nacional o territorial, siendo dictadas con anterioridad a la provincialización, continúan en vigencia en tanto y en cuanto la Constitución Provincial, u otras normas provinciales, no las deroguen o modifiquen.

Atento ello, procederé al análisis de la normativa provincial actualmente vigente, para comprobar si ha introducido alguna modificación que haga perder validez a los principios jurídicos que más arriba he reseñado. Específicamente, indagaré si las atribuciones y deberes con que cuenta esta Fiscalía de Estado según la legislación provincial, le permiten o la obligan a instruir sumarios administrativos.

Así, la ley provincial Nº 3 prescribe en su art. 1º, inc. a) que, de acuerdo con las funciones que la Constitución Provincial le atribuye, corresponderá al Fiscal de Estado "Investigar la conducta administrativa de la totalidad de los agentes y funcionarios de la administración pública provincial".

A su turno, el mismo art. 1º, inc. d), de la ley, faculta al Fiscal para "Controlar la legalidad de la actividad del Estado y la de sus funcionarios y agentes, en cuanto obraren en el cumplimiento de sus funciones o invocando a aquél, a fin de asegurar el imperio de la Constitución y el cumplimiento de las leyes y demás normas dictadas en su consecuencia".

¿Significan estas facultades investigativas y de contralor, que la Fiscalía de Estado está obligada a instruir todos los sumarios administrativos que se inicien en el ámbito de la administración pública provincial o al menos algunos de ellos? Ello no es así, por cuanto ni la Constitución Provincial, ni la Ley Nº 3, ni su Decreto Reglamentario, imponen esta obligación, ni otorgan competencia para ello.

En efecto, el art. 2 de la ley provincial 3 dispone que, sea de oficio o por denuncia concreta y fundada, la Fiscalía de Estado promoverá y sustanciará, las investigaciones, funciones y atribuciones previstas en esa ley.

Estas "investigaciones" que practica la Fiscalía no deben ser confundidas con los sumarios administrativos, puesto que su objeto es muy distinto, como más adelante se verá. Aquí interesa dejar apuntado que, si fueran la misma cosa, no tendría ningún sentido lógico que el

Ricardo Hugo Parruchilla
Dr. RICARDO HUGO PARRUCHILLA
SECRETARIO ASUNTOS JUDICIALES
FISCALIA DE ESTADO

Edelso Luis Augsburger
Dr. EDELSON LUIS AUGSBURGER
FISCAL DE ESTADO
Provincia de Tierra del Fuego,
Antártida e Islas del Atlántico Sur

FISCALIA DE ESTADO

artículo que vengo comentando, exprese a continuación que "...en tales supuestos (es decir, luego de practicada la investigación de la propia Fiscalía) los pertinentes sumarios se formarán por el solo impulso de la Fiscalía de Estado y sin necesidad de que otra autoridad administrativa lo disponga....".

Interpretando en forma armónica los arts. 1º, incisos a) y d), y 2º de la ley Nº 3, llegamos a la conclusión que otorgan competencia a la Fiscalía de Estado para practicar las investigaciones que sean necesarias para controlar la licitud de la conducta de los agentes y funcionarios públicos y la legalidad de la actividad estatal.

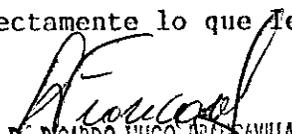
Consecuentemente, cuando de la investigación que practique este organismo surjan hechos que deban ser objeto de sumario administrativo, la Fiscalía IMPULSARA la formación de los mismos, siendo en tal caso obligación del funcionario que sea competente ordenar se inicie su instrucción.

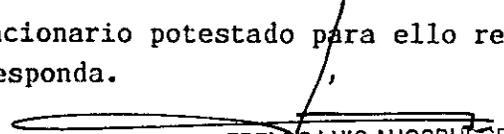
O sea que la Fiscalía impulsa, ordena, que se forme el sumario, pero no lo instruye; participa en su primera etapa, pero de ningún modo lo sustancia, pues si ese fuese el fin de la ley lo expresaría afirmativamente, otorgando competencia a este organismo no sólo para impulsar sino también para instruir.

Confirma esta interpretación lo dispuesto por el art. 3 de la ley y de su reglamentación, cuando prescriben que cuando de la investigación practicada resultaren comprobadas transgresiones a normas administrativas, el Fiscal debe pasar las actuaciones con dictámen fundado al funcionario de mayor jerarquía de la repartición correspondiente y que, cuando corresponda, tales actuaciones servirán de cabeza de sumario, QUE DEBERA SER INSTRUIDO POR LAS AUTORIDADES QUE RESULTEN COMPETENTES AL EFECTO.

Expliquemos el sentido de este artículo: practicada una investigación por parte de la Fiscalía, si en ella se comprueban transgresiones a normas administrativas, el Fiscal de Estado emite un dictámen y pasa las actuaciones al funcionario que, en definitiva, posea potestad para resolver sobre la situación de quién o quienes aparezcan como responsables de esas transgresiones.

Si para hacer efectiva esa responsabilidad no se requiere la instrucción de un sumario, el funcionario potestado para ello resuelve directamente lo que legalmente corresponda.


Dr. RICARDO HUGO TRAVERSILLA
SECRETARIO ASUNTOS JUDICIALES
FISCALIA DE ESTADO


Dr. EDELSON LUIS AUGSBURGER
FISCAL DE ESTADO
Provincia de Tierra del Fuego,
Antártida e Islas del Atlántico Sur

FISCALIA DE ESTADO

En cambio, si para hacer efectiva esa responsabilidad es necesaria la instrucción de un sumario administrativo, las actuaciones que con dictámen fundado hubiere remitido la Fiscalía servirán de cabeza de sumario, que deberá ser instruido por las autoridades competentes, quienes "...deberán adecuar su cometido a lo normado por el anexo I del Decreto Nacional Nº 1.798 (Reglamento de Investigaciones administrativas..." (lo entrecomillado pertenece al art. 3 del Decreto Provincial Nº 444/92).

Pretender que la investigación que puede efectuar la Fiscalía es un sinónimo del sumario administrativo, es un error que conduce a privar de sentido a toda la estructura de los arts. 2º y 3º de la ley, pues no se alcanza a comprender como las conclusiones de la "investigación" podrían servir de cabeza de un "sumario" que, con la tesis contraria a la aquí sustentada", ya estaría instruido por medio de la investigación previa.

Recapitulando: cuando la Fiscalía emite un dictámen afirmando que existieron transgresiones a normas administrativas comprobadas por su propia investigación, IMPULSA la formación de un sumario si éste es necesario, a fin de que se adopten las sanciones debidas.

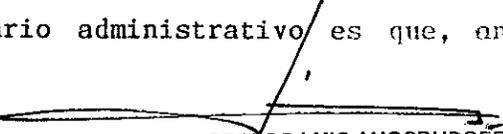
Pero en ningún caso instruye el sumario, sino que, conforme a la ley, ello debe hacerlo el funcionario competente; va de suyo que, si la propia ley expresa que la autoridad competente debe instruir el sumario, diferenciándolo de la investigación que puede servir de cabeza del mismo, está privando de competencia a la Fiscalía para atribuirse a otro órgano específico.

En un sólo caso la ley provincial atribuye competencia específica a la Fiscalía de Estado para la instrucción de sumarios administrativos: el art. 7, inciso p), lo faculta para "disponer la instrucción de sumarios administrativos a personal de su dependencia". A contrario sensu, no los puede instruir respecto de personal que no revista en la Fiscalía.

La estructura legal, que con el alcance ya explicitado distingue entre "investigaciones" y "sumarios", atribuyendo competencias distintas para la sustanciación de unas y otros, se explica si se atiende al diverso objeto que persiguen estas dos actividades distintas.

El objeto de un sumario administrativo es que, ante un


Dr. RICARDO HUGO FRANCHAVILLA
SECRETARIO ASUNTOS JUDICIALES
FISCALIA DE ESTADO


Dr. EDELISO LUIS AUGSBURGÉR
FISCAL DE ESTADO
Provincia de Tierra del Fuego,
Antártida e Islas del Atlántico Sur

FISCALIA DE ESTADO

hecho, acto u omisión que pueda significar una falta administrativa merecedora de sanción, se precisen las circunstancias y reúnan los elementos de prueba tendientes a esclarecer la comisión de irregularidades, individualizando a sus responsables y proponiendo las sanciones debidas (ver arts. 1, 25 y 83 del Reglamento de Investigaciones).

En otros términos: cuando se pretende sancionar a un agente público por una presunta falta administrativa, la autoridad competente para hacerlo ordena la investigación, poniéndola a cargo de un instructor que debe reunir la prueba de cargo y proponer la sanción, que en definitiva adoptará aquél.

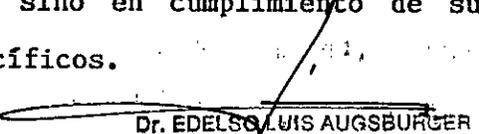
En cambio, las investigaciones que practica la Fiscalía tienen un objeto muy distinto, no se hacen con el estrecho fin de comprobar meras faltas administrativas, sino con uno mucho más amplio y si se quiere superior, cual es investigar la LICITUD de la conducta de los funcionarios y agentes públicos, como uno de los medios tendientes a facilitar el control técnico-jurídico de constitucionalidad y legalidad de los actos del Poder Ejecutivo Provincial y la defensa del patrimonio estatal.

No se investiga esta licitud para aplicar sanciones disciplinarias, sino para adoptar las previsiones necesarias que eviten que actos ilícitos o ilegítimos terminen vulnerando el patrimonio provincial y para controlar la legalidad de todos los actos de gobierno.

Concluyo afirmando que las normas provinciales no han derogado ni modificado las normas nacionales o territoriales, aún vigentes, que atribuyen competencia para la sustanciación de los sumarios administrativos a órganos distintos a esta Fiscalá, y que ésta no posee competencia para instruir sumarios administrativos, con excepción de aquéllos que se refieran al personal de su propia dependencia.

Ello no impide que, en casos de trascendencia institucional, en que se hallen en juego cuestionamientos a la legalidad de la actividad estatal o a la licitud de la conducta de sus funcionarios o agentes, la Fiscalía de Estado participe en las actuaciones en que se tramiten sumarios administrativos (tal como se ha dispuesto, por ejemplo, por medio de la Resolución F.E. Nº 34/92), pero no en función de instrucción, sino en cumplimiento de sus cometidos constitucionales y legales específicos.


Dr. RICARDO HUGO FRAICHANT
SECRETARIO ASUNTOS JUDICIALES
FISCALIA DE ESTADO


Dr. EDELSOLUIS AUGSBURGER
FISCAL DE ESTADO
Provincia de Tierra del Fuego,
Antártida e Islas del Atlántico Sur



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur

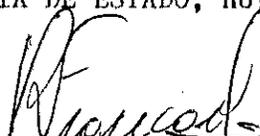
FISCALIA DE ESTADO

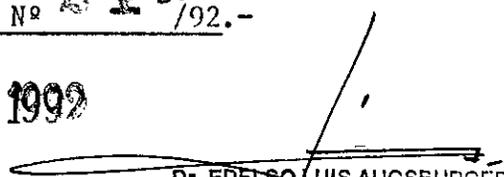
En otros términos: a fin de llevar a cabo su misión específica de investigación de la conducta administrativa de los funcionarios y agentes públicos y de contralor de la legalidad de la actividad estatal, esta Fiscalía puede continuar participando en las actuaciones por las cuales tramita el sumario administrativo N° 01/92 - D.A.J. y J., que se sustancia por ante la Policía Provincial, con las modalidades y alcances explicitados en la Resolución F.E. N° 34/92, pues para todo ello posee la competencia necesaria, y de tal manera se garantiza la imparcialidad y objetividad del procedimiento sumarial.

Pero, a mérito de todo lo ut-supra expuesto, no posee competencia para instruir ese sumario en sus propias dependencias y con su propio personal. Por ende, la petición de fs. 138 deberá ser rechazada por medio de la Resolución pertinente.

DICTAMEN DE LA FISCALIA DE ESTADO N° **21**^{Bis}/92.-

FISCALIA DE ESTADO, hoy **11 JUN 1992**


Dr. RICARDO HUGO FRANCAVILLA
SECRETARIO ASUNTOS JUDICIALES
FISCALIA DE ESTADO


Dr. EDELSOL LUIS AUGSBURGER
FISCAL DE ESTADO
Provincia de Tierra del Fuego,
Antártida e Islas del Atlántico Sur