

Causa N° 12.801/2007 "Fiscalía Investigaciones Administrativas (Ex 21637/457) contra EN - M° Interior - PFA - Nota 176/07 - sumario 226/05 sobre proceso de conocimiento"

En Buenos Aires, Capital de la República, a los 10 días del mes de noviembre de dos mil nueve, reunidos en Acuerdo los señores jueces de la Sala IV de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal para conocer del recurso interpuesto en los autos: **"Fiscalía Investigaciones Administrativas (Ex 21637/457) contra EN - M° Interior - PFA - Nota 176/07 - sumario 226/05 sobre proceso de conocimiento"** respecto de la sentencia de fs. 65/71, el tribunal estableció la siguiente cuestión a resolver:

¿Se ajusta a derecho la sentencia apelada?

El doctor Guillermo Pablo Galli dijo:

1. En estos autos el fiscal nacional de investigaciones administrativas demandó al Estado Nacional por nulidad de la nota 176/07 firmada por el señor ministro del Interior por el cual se le niega el derecho a intervenir como parte acusadora en el sumario administrativo 465-18-000226/05 que se sigue respecto a la conducta asumida por personal policial en oportunidad de incidentes producidos en las intermediaciones del Club Atlético Huracán tras un encuentro de fútbol entre los equipos de los clubes Defensores de Belgrano y Chacarita Juniors.

En su sentencia de fs. 65/71 la señora juez de primera instancia hizo lugar a la demanda y declaró la nulidad impetrada, imponiendo las costas por su orden "en atención a las particularidades del caso y la calidad de las partes intervinientes".

Tras rechazar la excepción de falta de legitimación de la Fiscalía opuesta por el Estado Nacional, la señora juez comenzó a examinar la cuestión de fondo.

Reprodujo, en primer lugar, el dictamen 109/99 de la Procuración del Tesoro de la Nación según el cual, de una confrontación entre la anterior ley 21.383 -reguladora de la Fiscalía Nacional- y la actual ley 24.946 por el que se estableció el marco legal de Ministerio Público en el que estaba inserta la Fiscalía, debía concluirse que las atribuciones de ésta se ceñían a intervenir como parte acusadora exclusivamente en las investigaciones administrativas iniciadas en el ámbito de dicho organismo.

Seguidamente hizo un examen de las atribuciones de la Fiscalía conforme a la ley actualmente vigente, recordando asimismo lo prescripto en el artículo 3º del capítulo I del decreto 467/99 –reglamento de investigaciones administrativas- en el que se impone la obligación de poner en conocimiento del organismo la iniciación de todo sumario que pueda significar responsabilidad disciplinaria, pudiendo aquel optar por intervenir como parte coadyuvante, a los efectos de satisfacer su función de “asegurar la legalidad, el orden público y los intereses generales de la sociedad en coordinación con las autoridades administrativas que ejercen la acción disciplinaria” (del texto del artículo transcrito).

Pasó luego a transcribir una sentencia de la Sala I en la que se desechaba la defensa del Estado Nacional respecto de la ubicación estructural de la Fiscalía fundada en las prescripciones de la ley 21.383, sosteniendo que ésta era absolutamente diversa bajo el imperio de la ley 24.946, en la cual está constituido como un organismo autónomo dentro de la estructura del Ministerio Público. También hizo referencia de la sentencia de esta Sala al confirmar la medida cautelar dictada en esta misma causa.

Luego sostuvo que la conclusión pretendida por el Estado Nacional y la Procuración del Tesoro de la Nación de que la Fiscalía no podía participar como parte acusadora en un sumario o información sumaria no originado en una investigación practicada por el organismo, era forzada y caprichosa, más aún al no visualizarse los perjuicios que pudiera aparejar su intervención en el carácter pretendido.

Por otra parte, dijo, ninguna de las disposiciones de la ley 21.965 y de su decreto reglamentario excluían la posibilidad del ejercicio de las funciones pretendidas por la Fiscalía, dentro del ámbito de la Policía Federal.

Además denegó el pedido de la actora en cuanto acordarle efectos generales a su decisión, entendiendo que la declaración debía ceñirse a los términos de la demanda.

2. A fs. 74, la señora juez de grado –por entender que la sentencia era suficientemente clara- desechó el pedido de aclaratoria formulado por la demandante en el sentido de que la magistrada expresamente ordenaba que se tuviera a la Fiscalía como parte acusadora en el sumario que dio origen a la causa.

3. A fs. 76 el apoderado del Estado Nacional y a fs. 78 el señor Fiscal Nacional de Investigaciones Administrativas, dedujeron sendos recursos contra dicha sentencia, los que fueron concedidos libremente a fs. 77

y 79, respectivamente. A fs. 94 este último desistió del recurso deducido, por lo que así lo tuvo la juez actuante.

Puestos los autos en la Oficina, el apelante expresó agravios a fs. 104/113 vta., los que fueron contestados por su contraria a fs. 116/127.

4. Sostiene en su memorial el quejoso que la señora juez, al remitirse al pronunciamiento de la Sala V, no advirtió la diferencia entre la Policía Federal y el CONICET -organismo en el que se instruía el sumario en la otra causa- ya que aquélla estaba excluida de la ley 25.164, a la que pertenecía la segunda. Por lo tanto, el personal de cada una se encuentra en situaciones diferentes.

Aun admitiendo, dice, la aplicación de la ley al personal de la Policía Federal, tampoco fue valorado en la sentencia, que la Fiscalía -por ley- sólo puede intervenir en aquellas causas iniciadas por ella misma.

Afirma que en el caso se ha incumplido lo que marca el artículo 49 al pretender la Fiscalía intervenir en un sumario que no fue por ella instruido o iniciado, violando el debido proceso legal previsto en la Constitución Nacional y el Pacto de San José de Costa Rica. Ello así, por cuanto a su criterio, a la Fiscalía le está vedado intervenir en sumarios que no fueron por ella iniciados y a lo que en la sentencia se ha llegado es a desconocer los términos precisos de la ley.

Fundado en el artículo 8º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos asevera que para hacer efectiva la garantía allí contenida sólo los órganos previstos con anterioridad al proceso son competentes para conocer en una causa, y con la pretendida intervención de la Fiscalía se cambia el procedimiento establecido en la ley 21.965.

Agrega que, a su criterio, la sentencia contradice el principio de la división de poderes, calificando a la norma que impide la intervención de la Fiscalía en estos supuestos como uno de aquellos actos no judiciales, actos de gobierno o actos institucionales, que se encuentran fuera del conocimiento de los tribunales.

5. En principio, se impone recordar que los jueces no están obligados a analizar los argumentos utilizados por las partes que, a su juicio, no sean decisivos (Fallos: 234:150; 278:271; 301:178, 1187; Sala III, 8-7-1980, "Caja Nacional de Ahorro y Seguro c/Goldberg Leonardo"; ídem, 27-5-1986, "Corbo Miguel Angel y otro c/Banco Central de la República Argentina"; ídem, 18-11-1988, "Cortada de Fortuny Nuria Eulalia c/CONICET";

Sala II, 27-5-1986, "Compañía de Representaciones Hoteleras S.A. c/Servicio Nacional de Parques Nacionales"; ídem, 28-4-1992, Aguerri, Agustín Eduardo c/Estado Nacional -E.M.G.F.A.-"; esta Sala, 26-12-1986, "Achával, Alfredo c/Ministerio de Educación"; ídem, 13-8-1987, "Magro Norma c/Estado Nacional -Tribunal de Cuentas"; ídem, 19-11-1996, "Ristorante Castello Vecchio S.A."; ídem, 15-9-1998, "Celdeiro, María Evangelina y otros c/Banco Central de la República Argentina"; ídem, 1-6-2006, "Fundación Hastinapura c/Fisco Nacional -D.G.I.-"; Sala I, 5-6-1997, "Zurich Cía de Seguros -Sucursal par la República Argentina- c/Dirección General Impositiva, Doct. Jud. 1998-2 p. 1044: CNCiv, Sala M, 26-3-2001, "A. de B., C. c/B., S.", E.D. 5-10-2001; CNCom, Sala A, 3-7-2003, "Aseguradora de Créditos y Garantías S.A. c. Comitee Center S.A.", entre muchísimas más).

6. Aclarado ello conviene señalar que, a mi criterio, las cuestiones debatidas se reducen a dos: a) la interpretación del alcance de las facultades de la Fiscalía de Investigaciones en los sumarios instruidos por la Administración; y b) en su caso, si ellas pueden ser ejercidas dentro del ámbito de la Policía Federal, habida cuenta la particular ubicación que tiene - según el apelante- ésta en la organización de la administración del Estado.

7. Estos aspectos de la cuestión planteada llevan necesariamente a hacer un examen de la finalidad tenida en miras en la actualidad en todo Estado que pretende ser Estado de Derecho.

Tal pretensión exige el cumplimiento de elementales requisitos sin los cuales no se puede hablar de un Estado respetuoso de los derechos individuales, entre los cuales se cuenta, sin lugar a dudas, en lugar primordial, el de la responsabilidad de los funcionarios (esta Sala, 27-8-1998, "The Bank of New York S.A. c/B.C.R.A. -Resol. 26/98-"), sin los cuales no hay república, sino autocracia.

La cuestión es el modo en que puede llevarse ese control, para permitir a los ciudadanos, en su caso, hacer efectiva esa responsabilidad sin que ello deje de ser un interés particular y esencial del propio gobierno como sostenimiento de su legitimidad. La existencia de órganos de control eficiente de la tarea desarrollada por los funcionarios es uno de los pilares en los que se asienta, precisamente, la eficiencia del régimen republicano.

8. Ya sostuve en otra oportunidad hace más de diez años que "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").

9. 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, por entonces, independiente dentro del organigrama del Poder Ejecutivo, y hoy -con la denominación de Fiscalía de Investigaciones Administrativas- integrante del Ministerio Público.

Es así que en la actualidad, en el artículo 45 de la ley del Ministerio Público se atribuye al fiscal de investigaciones administrativas - integrante del Ministerio Público- la facultad de "[p]romover la investigación de la conducta administrativa de los agentes integrantes de la administración nacional centralizada y descentralizada, y de las empresas, sociedades y todo otro ente en que el Estado tenga participación. En todos los supuestos, las investigaciones se realizarán por el solo impulso de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas y sin necesidad de que otra autoridad estatal lo disponga, sin perjuicio de ajustar su proceder a las instrucciones generales que imparta el Procurador General de la Nación".

10. Es principio liminar en materia exegética que no cabe al tribunal apartarse del principio primario de la sujeción de los jueces a la ley ni atribuirse el rol de legislador para crear excepciones no admitidas por éste, pues de hacerlo así olvidaría que la primera fuente de exégesis de la ley es su letra, y que cuando ésta no exige esfuerzo de interpretación la norma debe ser aplicada directamente, con prescindencia de consideraciones que excedan las

circunstancias del caso expresamente contempladas en aquélla (Fallos: 218:56; 299:167), de otro modo, podría arribar a una interpretación que -sin declarar la inconstitucionalidad de una disposición legal- equivaliese a prescindir de su texto. (Fallos: 300:687; 301:958; 313:1007; esta Sala, 10-8-1993, "Sidertec S.A."; ídem, 9-5-1996, "Ciancio, Claudio Miguel Antonio c/A.N.A.", entre muchos más).

Así como la primera fuente de interpretación de la ley es su letra y las palabras deben entenderse empleadas en su verdadero sentido, en el que tienen en la vida diaria (Fallos: 200:165, entre otros), considero determinante para conocer exactamente el sentido de las palabras recurrir a la Dirección de la Lengua Española.

En ese sentido, la expresión "promover" no significa solamente "iniciar", sino también "impulsar una cosa o un proceso, procurando su logro" (1ª acepción del verbo "promover"). De allí que la ley al asignarle al fiscal de investigaciones la facultad de "*promover la investigación de la conducta administrativa de los agentes integrantes de la administración nacional*" no lo ha limitado al acto de iniciar, excluyéndolo de toda intervención en las investigaciones administrativas.

De la propia redacción de la norma surge naturalmente la función primordial que cuenta la institución, cual es la de preservar la legalidad del comportamiento del personal de la Administración, contando para ello con la independencia que ahora le acuerda la ley al integrarlo a los cuadros del Ministerio Público, encargado de la vigilancia de aquella conducta legal que se exige al personal y cuya violación se castiga a través del sumario del que no puede estar ausente la Fiscalía.

11. En el artículo 49 de la ley 24.946 se regula el procedimiento al que deben someterse aquellos supuestos en los cuales la Fiscalía detecte, en investigaciones por ella practicadas, transgresiones a normas administrativas, para permitir que la Procuración del Tesoro o el funcionario de mayor jerarquía de la repartición involucrada que inicien los respectivos sumarios, los que se sujetarán al mencionado reglamento de investigaciones administrativas. "*En todas estas actuaciones que se regirán por el Reglamento de Investigaciones Administrativas, la Fiscalía será tenida, necesariamente, como parte acusadora, con iguales derechos a la sumariada, en especial, las facultades de ofrecer, producir e incorporar pruebas, así como la de recurrir toda resolución adversa a sus pretensiones*" (art. cit., segundo párrafo).

El legislador, en el caso, se refería al reglamento vigente en momento de la sanción de la ley, esto es aquel aprobado por decreto 1798/80. Posteriormente se modificó dicho régimen por el mencionado decreto 467/99.

En dicho reglamento no existe exclusión alguna de la Fiscalía. Por el contrario, conforme a su artículo 3º, segundo párrafo, ésta debe ser puesta en conocimiento de todo acto por el que se disponga la apertura de un sumario administrativo con el fin de deslindar la responsabilidad disciplinaria del personal de la Administración "a fin de que ésta, si lo estimare conveniente, tome intervención como parte acusadora"; o bien, si lo solicitare, "podrá optar por intervenir como parte coadyuvante". "En tal supuesto, su función tenderá fundamentalmente a asegurar la legalidad, el orden público y los intereses generales de la sociedad en coordinación con las autoridades administrativas que ejercen la acción disciplinaria".

12. Desde antiguo se ha sostenido que la interpretación de las leyes y preceptos constitucionales debe hacerse siempre evitando darles un sentido que ponga en pugna sus disposiciones, destruyendo las unas por las otras, y adoptando como verdadero, el que las concilie y deje a todas con valor y efecto (Fallos: 1:297; 277:213; 279:123; 281:170; 296:372, cons. 9º; 301:771, entre otros). También se dijo que la interpretación de la ley debe practicarse teniendo en cuenta la finalidad perseguida por la norma (Fallos: 284:9).

13. De allí que teniendo en consideración las amplias facultades investigativas acordadas en el artículo 45, inciso a), de la ley 24.946, la finalidad que desde su creación por decreto 5668/62 -mantenida hasta la actualidad- de sostenimiento de la legalidad de la conducta de los funcionarios de la administración pública, la regulación que se hace en el artículo 49 de la ley del Ministerio Público no puede ser interpretada como una prohibición al órgano en el supuesto que el sumario no hubiese sido iniciado a sus instancias.

La disposición del segundo párrafo del artículo 49, citado en el capítulo 9 de este voto se refiere a los supuestos en los que la Fiscalía haya formulado la denuncia, pero ello no excluye que, notificado de la iniciación de un sumario -como se impone en el reglamento de investigación- decida intervenir como parte acusadora o coadyuvante, con los poderes y facultades consiguientes para llevar a término las actuaciones a las que accedió.

14. Coincidente con lo anterior, ya sostuvo la Sala II de este fuero que "del texto del artículo 49 de la ley 24.946 no se desprende, al menos desde el plano de una lectura gramatical, ninguna prohibición para la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas de intervenir como parte acusadora en los sumarios no originados en su sede. Si el legislador hubiese entendido que no resultaba prudente promover la intervención peticionada ahora por la Fiscalía, expresamente lo hubiera asentado en el texto del dispositivo legal. En efecto y como reiteradamente se ha dicho, la inconsecuencia o la falta de previsión no se suponen en el legislador (CSJN, Fallos 278:62; 297:142; 300:1080; 301:460; 303:1041; 320:2701 y 326:2390, entre muchísimos otros) así como tampoco la omisión involuntaria (Fallos 315:727)" (10-3-2009, "Fiscalía de Investigaciones Administrativas -Ex 22827/1516- c/EN- CONICET- Resol 1600/07" -Expte. 2951/06-, elDial - AA526C).

15. En cuanto a la inaplicabilidad del régimen a la Policía Federal esta Sala -con una integración diferente- ya tuvo oportunidad de pronunciarse al resolver la medida cautelar innovativa solicitada en esta causa, sin que la demandada en el memorial bajo examen haya agregado elemento de juicio nuevo que permita reexaminar la solución a la que se alcanzó en la oportunidad.

En dicho fallo se dijo que "aun cuando en el artículo 49 de la ley 24.946 no se hace mención expresa a los sumarios instruidos ante las fuerzas de seguridad, nada obsta a su aplicación en esos supuestos toda vez que la existencia de un régimen especial que los regule no impide aplicar una norma de carácter legal dictada con posterioridad a aquel reglamento y con carácter previo al acaecimiento de los hechos investigados".

Agregó que "en el artículo 45, inciso a) de la ley 24.946 se establece que el Fiscal Nacional de Investigaciones Administrativas tendrá -entre sus deberes y facultades- "promover la investigación de la conducta administrativa de los agentes integrantes de la **administración nacional centralizada y descentralizada**" (el resaltado no pertenece al texto). La Policía Federal Argentina no es sino un órgano desconcentrado de la Administración Central, por lo que no resultaría *prima facie* ajeno al ámbito de control de la Fiscalía ante la claridad de la disposición aludida".

Por todas estas consideraciones, voto por la confirmación de la sentencia apelada, sin especial imposición de costas, atento tratarse de

Poder Judicial de la Nación

dos entes públicos y que, en definitiva, se trata de un conflicto de competencia entre ellas.

El Dr. Jorge Eduardo Morán se adhirió al voto precedente.

De conformidad al resultado del acuerdo del que da cuenta el acto que precede, confirmase la sentencia apelada, sin especial imposición de costas, atento tratarse de dos entes públicos y que, en definitiva, se trata de un conflicto de competencia entre ellas.

Se deja constancia que la restante vocalía se encuentra vacante (art. 109, R.J.N.).

Regístrese, notifíquese y devuélvase.



Guillermo Pablo Galli



Jorge Eduardo Morán

SALA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO N.º 4

LIBRO DE SENTENCIAS

Registrado al N.º F.º T.º

ANTE MI

JUAN JOSÉ GALEANO
SECRETARIO

U S O O F I C I A L