

KS

(0/~ f~~

i~/f/~

-t1

171

MACARENA MARRA GIMENEZ  
Secretaria de Cámara

En Buenos Aires, a los **10** días del mes de marzo de dos mil nueve, reunidos en acuerdo los señores jueces de la Sala 11 de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Dra. Marta Herrera y Dr. Carlos Manuel Grecco -que integra este Tribunal en los términos de la acordada 1/2008-, para conocer sobre el recurso interpuesto en los autos caratulados "Fiscalía de Investigaciones Administrativas (Ex 22827/1516) el EN- CONICET- Resol 1600/07 (Expte 2951/06) si Proceso de conocimiento" (Expte N° 36467/07), respecto de la sentencia obrante a fs. 103/109, se estableció la siguiente cuestión a resolver.

¿Se ajusta a derecho la sentencia apelada?

La Dra. Marta Herrera diio:

1- Que a fs. 103/109 dictó sentencia la juez de primera instancia.

Hizo lugar a la demanda entablada por la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas (en adelante, FIA) contra el Estado Nacional (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas), que perseguía la nulidad de la resolución de la accionada por la que se rechazó su pretensión de intervenir como parte acusadora en el trámite del sumario administrativo 2951/06.

Para así resolver, la sentenciante tuvo en cuenta las siguientes cuestiones:

a) Que el artículo 45, inciso a), de la ley 24946 fija como deber del Sr. Fiscal Nacional de Investigaciones Administrativas, el promover la investigación de la conducta administrativa de los agentes públicos.

b) Que, asimismo, el artículo 49 de la misma ley establece, bajo pena de nulidad absoluta e insanable, que en las actuaciones sumariales originadas en sede de la FIA, ésta debe necesariamente ser tenida como parte acusadora, con iguales derechos a la sumariada en cuanto a producción probatoria y legitimación para recurrir decisiones de la Administración.

Si bien reconoció que la norma no contempla expresamente la posibilidad de que la actora intervenga como acusadora en cualquier sumario administrativo, dijo que tampoco prohíbe o limita explícitamente tal intervención a determinados expedientes sumariales.

e) Que el artículo 3° del capítulo I del reglamento de investigaciones administrativas (decreto 467/99), dispone que la iniciación de todo sumario administrativo debe ponerse en conocimiento de la FIA para que ésta, si lo estimare conveniente, tome intervención como parte acusadora.

...  
e...  
O  
C  
U  
R  
S  
O  
J

d) Que, del estudio de los antecedentes parlamentarios, parecería desprenderse que la intención del legislador al redactar la ley 24946, coincide con aquella plasmada en el citado arto 3° del capítulo I del reglamento de investigaciones administrativas, en cuanto a la plena autorización para actuar como parte acusadora.

e) Que ningún método de interpretación de las leyes que se utilice en el caso (gramatical, histórico, sistemático, lógico y/o teleológico) permite concluir, como lo hacen la demandada y la Procuración General del Tesoro en su dictamen 190/99, que la demandante no pueda ser parte acusadora en un sumario no generado por su propia investigación.

f) Que la tesis propuesta por la accionada resulta forzada y caprichosa desde una doble perspectiva.

Ello es así, tanto si se considera que no se observan los perjuicios presuntamente aparejados por la pretendida intervención de la FIA como si se valora la ventaja de la participación reclamada en autos: la existencia de un mecanismo más en procura de la defensa de la legalidad y de los intereses de la comunidad -como objetivo general del Ministerio Público del que forma parte la actora-, y la concreta fiscalización del obrar de la Administración Pública federal, centralizada y descentralizada, empresas, sociedades y todo otro ente en el que el Estado tenga participación -como objetivo propio y especial de la reclamante-

11.- Que la demandada Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, disconforme, apeló el reseñado decisorio.

Expresó agravios a fs. 126/129vta.

A) Propuso como cuestión medular a considerar, la interpretación del arto 49 de la ley 24946 en orden a la intervención procesal atribuible a la FIA.

Adelantó que, a su criterio, la actora puede llegar a asumir el rol de parte acusadora en un sumario administrativo, pero únicamente cuando el mismo haya sido iniciado por su exclusiva iniciativa.

B) Insistió en que si se realiza una detenida lectura comparativa entre el actual texto del arto 49 de la ley 24946 y el anterior régimen vigente (ley 21383, derogada por el arto 76 de la ley 24946), surgirá palmariamente como única conclusión válida la siguiente proposición: que se han restringido notoriamente las atribuciones del organismo demandante.

Dijo que la abrogada ley 21383 autorizaba expresamente la intervención de la actora en cualquier caso, incluso en aquél que no reconociera como origen la actividad de la Fiscalía.

~o/~ /~~ck      i~/~

gA

  
MA alr. Int.  
Secretaria de Cjnwra

Si no se reprodujo textualmente la autorización normativa, la única alternativa aceptable resulta la postura de su parte, en cuanto a que no subsisten dichas atribuciones en cabeza de la accionante.

C) Afirmó que el decreto 467/99 debe ser armónicamente interpretado según las competencias actualmente deferidas a la FIA por la ley 24946.

No puede conferírsele, aseguró, el sentido que la dio la a *quo*, sin incurrir en grave alteración del principio de jerarquía normativa.

Propuso como correcta interpretación del arto 30 de dicho reglamento, la siguiente: la comunicación allí prevista implica solamente la verificación de si el hecho origen del sumario fue o no objeto de denuncia ante la FIA toda vez que, en caso afirmativo, lo correspondiente es que sea tenida necesariamente como parte acusadora a tenor de lo dispuesto por el arto 49 de la ley 24946.

D) Sostuvo que la actora pretende arrogarse, con el frágil sustento de la letra de un reglamento del Ejecutivo, atribuciones claramente conferidas con anterioridad por la derogada ley 21383 pero que actualmente le han sido vedadas, con patente contundencia, por la ley 24946.

E) Desconoció la importancia en el plano argumental del decreto 467/99 desde una doble perspectiva.

a) Si se considera que el decreto en cuestión es un reglamento autónomo, perteneciente a la "zona de reserva de la Administración", resulta obvio que no puede proyectar sus efectos sobre órganos del Estado ajenos a ella, como es el caso del Ministerio Público.

b) Desde otro costado analítico, si se asume que se trata de un reglamento dictado en los términos del inciso 20 del arto 99 de la Constitución federal, debe recordarse que le está vedado al administrador alterar "el espíritu de la ley" con el ejercicio de sus facultades reglamentarias, conservando en todo momento como principal norte el denominado principio de congruencia. Dicha transgresión, añadió, se habría presentado con este intento de reglamentar el arto 49 de la ley 24946.

F) Recordó que el propio demandante ha sugerido la necesidad de reformar la ley 24946 a fin de evitar conflictos como el aquí suscitado.

En consecuencia y en tanto la FIA admitió - aunque sea implícitamente-, una deficiencia normativa en la materia, lo correcto es reconocer que, en tales condiciones, es el Poder Legislativo el único autorizado a pronunciarse sobre la procedencia o no de la reforma propuesta.

.J  
c  
o  
n  
o  
ti  
::)

El Poder Judicial, entonces, debe limitarse a aplicar la norma tal cual fue plasmada por el legislador, evitando ingresar en cualquier consideración que implique, en los hechos, un peligroso avance de un poder sobre otro.

111.- Que a fs. 131/136vta contestó tales agravios la actora.

a) Afirmó que la crítica de la accionada en torno al eventual proyecto de reforma legislativa propuesto por su parte, además de ser un argumento secundario para la solución del caso, no resulta útil para acreditar la presunta inconsistencia de la demanda: lo que la FIA ha procurado es perfeccionar el texto legal para evitar que, por vía de interpretaciones polémicas, se pretenda recortar sus facultades.

b) Adujo que la interpretación de la Procuración del Tesoro de la Nación no responde a ninguna finalidad útil y conduce en los hechos a resultados totalmente absurdos al vedar al Ministerio Público la posibilidad de ejercer su competencia y además cooperar en la investigación administrativa en curso.

Aclaró que la mayoría de las reparticiones estatales ni siquiera han aplicado el criterio del órgano asesor del Poder Ejecutivo federal.

e) Dijo, por otro lado, que el reglamento de investigaciones administrativas fue aprobado con posterioridad a la sanción de la ley 24946 y obviamente, como se desprende de sus considerandos, la tuvo en cuenta.

d) Expuso que el art 49 de la ley 24946, al disponer la necesaria intervención de la FIA en los sumarios iniciados en su sede, consagró, a *contrario sensu*, la discrecionalidad de su actuación en todos los demás casos en los que no resulta obligatoria.

e) Concluyó que la tesitura del Estado afecta seriamente la transparencia de los procedimientos sumariales, toda vez que la intervención en ellos de un órgano que no integra la Administración apunta, sin hesitación alguna, a consagrar la vigencia de elementales principios republicanos.

IV.- Que la expresión de agravios debe constituir una exposición jurídica que contenga el análisis serio, razonado y crítico de la resolución recurrida y que sea idóneo para demostrar la errónea aplicación del derecho o la injusta valoración de las pruebas producidas. Crítica concreta y razonada, que no se sustituye con una mera discrepancia, sino que implica el estudio de los razonamientos del juzgador, demostrando las equivocadas deducciones, inducciones y conjeturas sobre las cuestiones resueltas.



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. 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. Todo ello, bajo pena de nulidad absoluta e insanable de lo actuado o resuelto según el caso".

**b)** Que, como acertadamente concluyó la juez de grado, del texto de la norma no se desprende, al menos desde el plano de una lectura gramaticál, ninguna prohibición para la actora.

No se dice explícitamente que la FIA no podrá 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 (CSJN, *Fallos* 315:727).

**c)** Dentro de esta óptica analítica, cabe memorar que se reconoce como principio que las leyes deben ser interpretadas 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 todos con valor y efecto (CSJN, *Fallos* 308: 1837).

De la lectura del bloque normativo involucrado en autos, no se percibe la existencia de norma jurídica alguna que apunte a una efectiva restricción de anteriores atribuciones de la FIA ni que siquiera sugiera la necesidad de evitar su intervención en sumarios iniciados fuera de su órbita.

Sí existen expresos dispositivos legales que procuran como finalidad normativa el asegurar un intensivo control sobre las conductas administrativas de los agentes públicos y el promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad y de los intereses generales de la comunidad (arts. 1º, 25 Y 45 de la ley 24946).

**d)** Que, asimismo, no puede perderse de vista que la problemática aquí debatida debe insertarse dentro de un contexto jurídico más amplio, integrado por disposiciones de diversa jerarquía normativa que promueven directa o indirectamente un contralor más riguroso respecto de la

~o/~ f~ck

i{~~

actividad administrativa (la Convención Interamericana contra la Corrupción, aprobada por la ley 24.759; la ley 25188 de Ética en la Función Pública; el régimen punitivo especial establecido por la ley 25.246; la Convención sobre la lucha contra el cohecho de funcionarios públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales, aprobada por la ley 25.319; el Código de Ética de la Función Pública, aprobado por el decreto 41/99; el decreto 102/99, por el cual se creó la Oficina Anticorrupción; el decreto 22912000, por el que se creó el Programa Carta Compromiso con el Ciudadano).

e) Que, por otro lado, el decreto 467/99 fue dictado dentro de las potestades reglamentarias previstas en el inciso 2° del arto 99 de la Constitución federal.

Ello surge del propio reconocimiento operado explícitamente en los mismos considerados de la norma.

La intención de entenderlo como un reglamento autónomo deviene, en tales condiciones, claramente improcedente (CNACAF, Sala 1, en el caso "Fiscalía de Investigaciones Administrativas el EN- CONICET- Resol 1273/03 y 1658/05" del 1° de julio de 2008).

Sentado ello, también debe tenerse presente que la ley reglamentada en el caso fue la derogada ley 22140 y no la ley 24946, como erróneamente propugna la accionada.

f) Que el proyecto de reforma propuesto por el Sr. Fiscal Nacional de Investigaciones Administrativas, no se presenta como un signo de contradicción argumental ni tampoco constituye impedimento alguno para el tratamiento de las cuestiones controvertidas en autos.

La sugerencia de reformar el texto fue realizada, según lo admite la propia accionante (*vid* fs. 132vta), a efectos de mejorar la técnica legislativa registrada y evitar controversias como la presente con fórmulas más precisas y exactas.

No existe, asimismo, intromisión en la esfera de atribuciones de otro poder del Estado en tanto el esquema argumental de la decisión anulatoria se ha sustentado en el texto de una ley ya sancionada y vigente (ley 24946).

VI.- Que como corolario de lo hasta aquí expuesto, es que PROPONGO: a) Rechazar la apelación deducida por la parte demandada y en consecuencia confirmar la sentencia recurrida en cuanto fue materia de agravios; e b) Imponer las costas en el orden causado, teniendo en cuenta el carácter de las partes intervinientes y los principios del decreto 1204/01. Asl VOTO.

..",\_H',,

El Dr. Carlos Manuel Grecco diio:

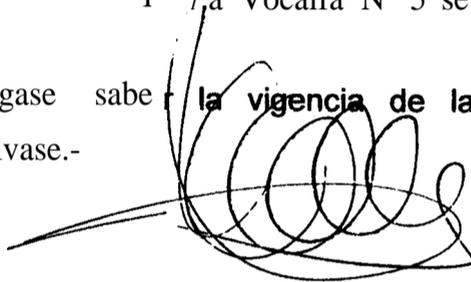
1.-Que adhiero al voto de la Dra. Marta

Herrera. Así DIGO.

En atención al resultado del Acuerdo que antecede,. este Tribunal RESUELVE: a) Rechazar la apelación deducida por la parte demandada y en consecuencia confirmar la sentencia recurrida en cuanto fue materia de agravios; e b) Imponer las costas en el orden causado, teniendo en cuenta el carácter de las partes intervinientes y los principios del decreto 1204/01. Así SE DECIDE.

Se deja constancia de que la Vocalfa N° 5 se encuentra vacante.

Reg.Istrese notiflquese, hágase saber la vigencia de la acordada CSJN N° 4/07 y, oportunamente, devuélvase.-



MARTA HERRERA



CARLOS MANUEL GRECCO

ILL~ CQ!IT!":NOIUIO  
ADr-.ll~n"T;HTtVO ~I  
IIIJico Ih ~r !""~'f'l'1CJt:  
a"iltra," :.,1 ,\0 ~tl F,J14 J .A

ANTE MI



MACARENA MARÍA GIMENEZ  
Secretaría de Cámara