

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Año de su Sesquicentenario



Buenos Aires, *10 de diciembre de 2013.*

Vistos los autos: "Fiscalía Investigaciones Administrativas (ex. 21.637/457) c/ EN - M° Interior - PFA - nota 176/07 - sumario 226/05 s/ proceso de conocimiento".

Considerando:

1°) Que la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas (en adelante FIA) demandó al Estado Nacional y promovió acción de nulidad respecto del acto administrativo formalizado mediante la nota 176/07 -suscripta por el Ministro del Interior- por la que le niega a aquélla, por un lado, el derecho a intervenir como parte acusadora en un sumario administrativo que se sigue respecto de la conducta atribuida a personal policial en oportunidad de incidentes producidos tras un encuentro de fútbol y, por otro, la remisión misma de las actuaciones administrativas solicitadas en el marco de un expediente iniciado por la FIA (fs. 1/17).

Los hechos que motivaron el inicio de la causa son de una especial gravedad. En efecto, durante el traslado en un camión de la fuerza policial de un grupo de "hinchas" de fútbol en calidad de detenidos, varios de ellos se arrojaron del vehículo en movimiento y uno perdió la vida. Para determinar las circunstancias en las que ocurrieron los hechos la FIA inició de oficio una investigación. A su vez, el Jefe del Departamento de Investigaciones Administrativas de la Policía Federal remitió un informe en el que constaba que se había iniciado un sumario administrativo. La FIA resolvió intervenir como parte acusadora, a

lo que la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Policía Federal respondió que aquélla no se encontraba legitimada para tomar parte en el expediente. Posteriormente y, tal como se consignó más arriba, el Ministro del Interior avaló la decisión adoptada por la institución policial, cuya impugnación dio origen a esta causa.

2°) Que la Sala IV de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal confirmó la sentencia de primera instancia que había hecho lugar a la demanda y declarado la nulidad de la mencionada nota (fs. 129/133).

Para decidir de ese modo, el tribunal entendió necesario delimitar las cuestiones en debate. Por un lado: la interpretación del alcance de las facultades de la FIA "en los sumarios instruidos por la Administración" (fs. 130 vta.). Por el otro -en su caso- si tales facultades pueden ser ejercidas "dentro del ámbito de la Policía Federal" (fs. 130 vta.).

Respecto de la primera cuestión se manifestó a favor de las amplias facultades investigativas del órgano de control aun en los casos de sumarios no originados en su sede. En cuanto al segundo aspecto, sostuvo que la Policía Federal es un órgano desconcentrado de la Administración Pública y como tal queda incluido en el ámbito de la FIA, sin que la existencia de un régimen especial impida aplicar una norma general dictada con posterioridad a ese reglamento, y previa al acaecimiento de los hechos investigados.

3°) Que contra tal pronunciamiento, el Estado Nacional -Ministerio del Interior- interpuso recurso extraordinario

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Año de su Sesquicentenario



(fs. 138/152), contestado por la actora a fs. 155/174 y concedido a fs. 176/176 vta., por estar en juego la interpretación y el alcance de normas federales, y rechazado en lo atinente al planteo de arbitrariedad, sin que se presentara queja.

Fundamentalmente el recurrente sostuvo que el juzgador se había apartado del plexo normativo aplicable respecto de la competencia de la FIA, destacando su inaplicabilidad respecto del régimen de la Policía Federal. Así sostuvo que el a quo había omitido el tratamiento de la cuestión federal propuesta en tanto el decreto 467/99 era reglamentario de la ley 25.164, de la cual las fuerzas de seguridad policiales se encontraban excluidas. Agregó que no se había aplicado la ley 21.965 ni el decreto 1866/83, específicamente referidos al régimen disciplinario de la policía y que resultaba dogmática y absurda la interpretación del art. 49 de la ley 24.946, en cuanto entendía que la FIA podría intervenir como parte acusadora en un sumario, lo haya iniciado o no.

4°) Que los agravios formulados ante esta Corte suscitan cuestión federal suficiente para su tratamiento por la vía intentada, en tanto se controvierte el alcance e interpretación de normas de carácter federal como lo son las leyes 21.965, 24.946 y 25.164 y la decisión de la alzada ha sido contraria al derecho en que aquél se fundó (art. 14, inc. 3°, ley 48), tal como lo entendió el a quo al conceder el recurso. Por lo demás, se encuentra también aquí en juego nada menos que el alcance que cabe asignar al propio sistema republicano de gobierno en cuanto

a la necesidad de control de los agentes estatales —en este caso la Policía Federal— por parte de un órgano independiente.

Corresponde recordar, entonces, que en la tarea de esclarecer la inteligencia de normas federales, la Corte no se encuentra limitada por las posiciones del a quo ni de los litigantes, sino que le incumbe realizar una declaratoria sobre el punto disputado de acuerdo con la inteligencia que rectamente le otorgue.

5°) Que, en primer lugar, cabe señalar que ya en el decreto-ley 11.265/62 de creación de la FIA, se expresó la necesidad de que "la investigación de las irregularidades administrativas se promueva **por órganos permanentes e independientes** del Poder Ejecutivo dotados de facultades que aseguren su eficiencia" (el resaltado no corresponde al original), destacándose en el inc. d de su art. 5°, que en "todo los supuestos, los sumarios se formarán por el solo requerimiento de la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas". Con posterioridad, se hizo referencia a su "solo impulso" (decretos-leyes 14.096/62 y 21.383/76) y si bien se modificaron los alcances de algunas de sus atribuciones y funciones, especialmente en lo que se refiere a sus facultades en expedientes judiciales, no sucedió lo mismo respecto de las actuaciones administrativas, manteniéndose incluso su posibilidad de intervención en sumarios ya iniciados en alguna de las reparticiones estatales, cuanto menos en atención a "hechos que por su importancia, gravedad o trascendencia" así lo ameriten (art. 5°, inc. f, del decreto-ley 14.096/62). Por lo demás, y a los fines de las investigaciones que la FIA deba practicar, se invistió al Fiscal General y a los fiscales adjun-

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Año de su Sesquicentenario

tos de la facultad de "(s)olicitar informes, documentos, antecedentes y todo otro elemento que se estime útil" a cualquier organismo, persona física o jurídica, pública o privada, "todos los cuales estarán obligados a proporcionarlos dentro del término que les fije, bajo apercibimiento de ley" y sin que puedan siquiera oponer disposición alguna que establezca el secreto (art. 6°, inc. b, decreto-ley 21.383/76).

Tan así es que con relación a la norma de facto 21.383, el Tribunal, si bien resolvió diversas cuestiones tales como la necesidad de determinar si la FIA estaba facultada para asumir el ejercicio directo de la acción pública como una suerte de "ombudsman", no dejó de remarcar la independencia propia de este organismo (conf. doctrina de Fallos: 310:1510 y 311:593, in re "Ríos" y "Cacciatore", respectivamente).

6°) Que, con posterioridad a la reforma constitucional, la ley orgánica del Ministerio Público disipó las dudas generadas en torno a la ubicación institucional de la FIA. De tal modo, el legislador preservó su configuración —heredada de la legislación precedente— y la incluyó dentro de la estructura del Ministerio Público Fiscal como órgano dependiente de la Procuración General de la Nación (art. 43), cuya autonomía ya había sido reconocida en el art. 120 de la Constitución Nacional (ver en este sentido resolución PGN 147/08).

Así —y tal como señala el señor Procurador General en su dictamen y antes en la resolución PGN 147/08 mencionada— se garantizó al órgano de control el goce de la autonomía ya reconocida al Ministerio Público con relación a los demás poderes

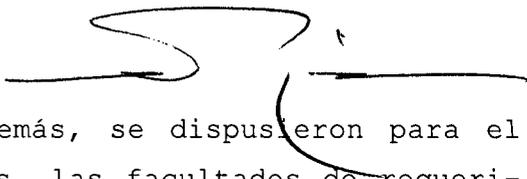
del Estado; en término de la propia ley de creación de ese ministerio "sin sujeción a instrucciones o directivas emanadas de órganos ajenos a su estructura" (art. 1° de la LOMP) y, claro está, con perfiles propios que, como habrá de exponerse, permiten su diferenciación de la actuación de otros organismos de la administración de control.

7°) Que en lo que respecta específicamente a las atribuciones conferidas, si bien es claro que en todas las actuaciones que se rigen por el Reglamento de Investigaciones Administrativas (decreto 467/99), la FIA es tenida, necesariamente, como parte acusadora (art. 49 de la ley 24.946), también lo es que desde sus orígenes —concebida aquélla, tal su nombre, como una *fiscalía de investigaciones administrativas*—, se estableció entre sus principales deberes, promover la investigación de la conducta administrativa —esto es, de las faltas disciplinarias de índole administrativo— de los agentes integrantes de la administración nacional centralizada y descentralizada y de todo otro ente en que el Estado tenga participación (aunque ajustando su proceder a las instrucciones generales que imparta el Procurador General de la Nación).

En efecto, en todos estos 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" (art. 45, inc. a), como de seguido y expresamente también se prevé, respecto de la investigación a realizar ante sospecha razonable sobre irregularidades en la inversión en cualquier institución o asociación que tenga recursos de aporte estatal (art. 45, inc. b).

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Año de su Sesquicentenario



A tal efecto, por lo demás, se dispusieron para el mejor cumplimiento de sus funciones, las facultades de requerimiento y colaboración tanto a los organismos públicos de cualquier repartición como a los privados y a particulares (art. 50 en consonancia con el art. 26 del mismo cuerpo legal).

Finalmente, y en lo que sido en especial controvertido por la recurrente en cuanto a su aplicación al sub lite -sin perjuicio de que aquí podría sostenerse la existencia de una actuación simultánea de la Fiscalía (ver anexo)-, se facultó a la FIA a ser tenida como parte en las actuaciones administrativas sumariales que resulten del ejercicio de las amplias facultades de investigación antes referidas.

En efecto, y como quedó dicho, históricamente tal ha sido la facultad nuclear de este órgano de control. Y más allá de su punto de partida, el art. 49 lo prevé en los siguientes términos: "(c)uando en la investigación practicada por la Fiscalía resulten comprobadas transgresiones a normas administrativas, el Fiscal Nacional de Investigaciones Administrativas pasará las actuaciones con dictamen fundado a la Procuración del Tesoro de la Nación o al funcionario de mayor jerarquía administrativa de la repartición de que se trate, de conformidad con las 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 -como

ya se afirmó- 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.

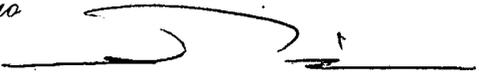
8°) Que, si bien la ley reserva a la FIA la calidad de parte acusadora en tales actuaciones, cabe a los fines del presente establecer si la normativa que rige en general su actuación -en el diseño legislativo actual- permite colegir válidamente la legitimidad del ejercicio de tal función estatal para **todos** los sumarios labrados por la administración.

En este cometido, cabe recordar que en materia de investigaciones disciplinarias -tal como se dijo- la FIA tiene una competencia directa asignada por ley -respecto de todo organismo estatal- pues de conformidad con el inc. a de los arts. 45 y 49 de la ley del Ministerio Público éstas se realizan por su solo impulso y sin necesidad de que otra autoridad estatal lo disponga (a diferencia de las causas criminales, sus fiscales no actúan en forma subsidiaria, ver inc. c de los arts. 45 y 48).

De ahí que no pueda comprenderse la norma prevista en el art. 49 de la referida ley, como pretende la recurrente, esto es de manera excluyente y aislada del resto del ordenamiento, sino que es necesario realizar una interpretación que armonice su texto con el resto de la legislación específica ya detallada, y que recepte genuinamente el mandato de defensa de la legalidad (art. 1° LOMP). En este sentido, su vinculación con los aspectos

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Año de su Sesquicentenario



discutidos fue contemplada por el propio legislador, tal como se observa del alcance de los términos con los que se trató la participación de la FIA como parte acusadora en materia administrativa durante el debate legislativo que precedió la sanción de la ley orgánica (pág. 6318 de la reunión n° 64, Cámara de Senadores de la Nación, del 30 de octubre de 1996).

Del mismo modo, el art. 45 de la ley citada informa acerca de la clara orientación de la FIA al riguroso control de la actividad administrativa. Cabe arribar a idéntica conclusión a la luz del criterio de la especialidad, entendiendo por tal la finalidad que persigue el órgano al cual se le atribuyen las competencias. Con una exégesis que no tomara en cuenta estos criterios, quedarían reductos sustraídos al control, lo que implicaría la negación de la existencia misma de este organismo.

En virtud de lo anteriormente expuesto, la previsión contenida en el mencionado art. 49 no puede ser entendida en el sentido de alterar el propio sustrato sobre el que asienta la normativa reglamentaria.

9°) Que lo dicho hasta aquí no es más que el corolario que se deriva del principio republicano de gobierno, toda vez que la existencia de órganos de control eficiente sobre la tarea desarrollada por los funcionarios es una de las características definitorias de dicho axioma constitucional. De este modo, el Ministerio Público —como órgano independiente— cumple con su función de defensa de los intereses generales de la sociedad; función de control que a la vez importa el resguardo del propio administrador.

Ciertamente, el sistema republicano supone que los funcionarios estén sujetos a algún mecanismo de control institucional relativo al modo en que ejercen su función (Fallos: 327:5863 *in re* "Quiroga", mayoría y voto concurrente del juez Fayt), mientras quienes integran este organismo no pueden sustraerse a las directivas legales antes expuestas ni delegar en otros funcionarios -cualquiera fuese su naturaleza- el ejercicio de esas atribuciones que las leyes les confieren.

Si se desconoce el papel asignado a la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas la estrategia de transparencia fracasa en su objetivo, en tanto se mantiene el ejercicio discrecional de sectores de la Administración que se consideran a sí mismos como esferas inmunes al control. De ahí que en los límites de esta decisión, resulte necesario destacar un aspecto particularmente importante: la necesidad de fortalecer en la práctica de las instituciones de la Administración la organización en torno a un principio de transparencia que neutralice la lógica corporativa que ha constituido a lo largo del tiempo un rasgo distintivo del sistema.

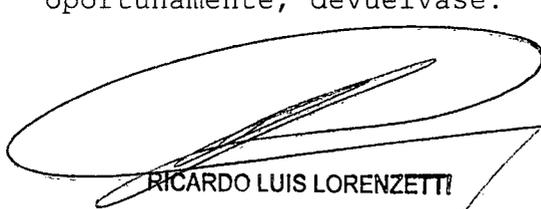
En efecto, el control no puede ser sólo jerárquico, pues "dentro del sistema republicano de gobierno ningún funcionario del Estado es dueño o árbitro de los intereses que le son confiados, todos son mandatarios del pueblo, que les señala su cometido a través de las leyes a las que deben sujetar su actuación" (Fallos: 327:5863, voto concurrente del juez Maqueda). Ello por cuanto, la actividad estatal no debe estar monopolizada por voluntades omnipotentes sino repartida entre órganos cuyas

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Año de su Sesquicentenario

competencias se establecen normativamente (Fallos: 327:5863, voto del juez Fayt).

Por ello, y lo concordemente dictaminado por el señor Procurador General, se declara formalmente admisible el recurso extraordinario y se confirma la sentencia apelada. Notifíquese y, oportunamente, devuélvase.



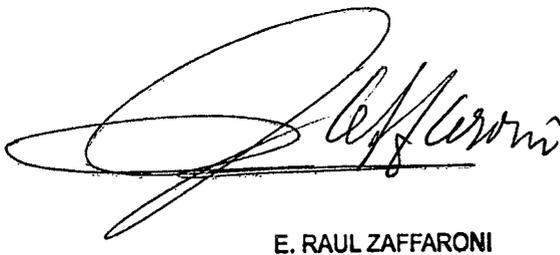
RICARDO LUIS LORENZETTI



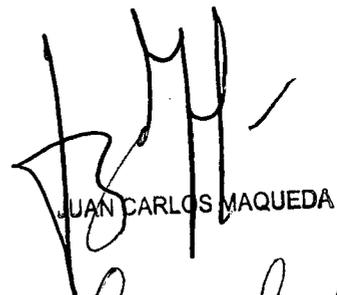
CARLOS S. FAYT



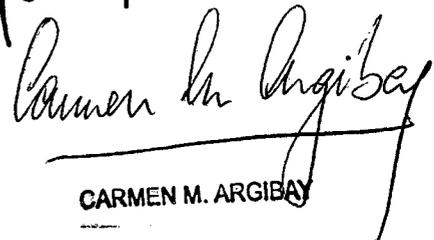
ELENA I. HIGHTON de NOLASCO



E. RAUL ZAFFARONI



JUAN CARLOS MAQUEDA



CARMEN M. ARGIBAY

Recurso extraordinario interpuesto por la demandada, Estado Nacional - Ministerio del Interior, representada por el Dr. César David Graziani, con el patrocinio letrado de los Dres. María José Lo Medico Olivé y Ariel Ignacio Rimoldi

Traslado contestado por Guillermo Felipe Noailles, Fiscal General a cargo de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas.

Tribunal de origen: Sala IV de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal.

Tribunal que intervino con anterioridad: Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal n° 7.