



**Ministerio Público de la Nación**  
**Fiscalía de Investigaciones Administrativas**

**INTERPONE RECURSO DE NULIDAD**

**SRES. CAMARISTAS DE LA SALA II**

**DE LA CAMARA NACIONAL DE CASACION PENAL:**

**Guillermo F. Noailles**, Fiscal General a carga de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas, manteniendo el domicilio oportunamente constituido en la calle Pte. Perón 2455, 5to piso de esta ciudad. En los autos nro. 11.557 del registro de esa Sala II, caratulados: “Moreno, Guillermo s/recurso de queja”, me presento ante VV.EE y respetuosamente digo:

**I. OBJETO**

Que vengo por medio del presente a interponer **recurso de nulidad** contra la resolución de fecha 09 de noviembre de 2009, dictada por la Sala que V.E conforman, y notificada a esta FIA con fecha 24 de noviembre de 2009, mediante la cual se decidió desestimar la queja presentada por esta FIA en razón del oportuno recurso de casación declarado inadmisibile por la Sala I de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal (fs. 373/382 vta y 386/387 vta. respectivamente).

La gravedad del error en el que se ha incurrido en el decisorio aquí impugnado amerita la procedencia de esta vía excepcional de declaración de nulidad, conforme la sana doctrina sentada por Nuestro Alto Tribunal que ha sostenido que “ *si bien las sentencias de la Corte Suprema no son susceptibles de ser revisadas por vía del recurso de reconsideración, revocatoria o nulidad, el principio reconoce excepciones en supuestos que presenten caracteres en verdad extraordinarios, debiéndose hacer excepción a esta regla cuando –como en el caso, se incurre en situaciones serias e inequívocas que demuestren con nitidez manifiesta el error que se pretende subsanar*”.(C.S.J.N, 17.03.98, Partes C., J.C. c. G.J. y otro, publicado en la Ley on line).

Ese error que aquí se pretende subsanar consiste en que dicha decisión ha soslayado abiertamente no sólo el Reglamento de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas, sino peor aún, la reglamentación de la Ley Orgánica del Ministerio Público constituida por las Resoluciones que dicta la autoridad máxima del Ministerio Público Fiscal como es el Sr. Procurador General de la Nación, y que, tratándose de disposiciones reglamentarias, en la medida que respetan el espíritu de la ley que se encuentran reglamentando, “**son parte integrante de ella y tienen la misma validez y eficacia que la propia ley**” C.S.J.N Fallos 246:189, 292:162; 308:682 entre otros)



**Ministerio Público de la Nación**  
**Fiscalía de Investigaciones Administrativas**

En efecto, en el decisorio cuestionado se resolvió que “la Fiscalía de Investigaciones Administrativas no tiene legitimación para interponer recurso de casación contra la decisión de la Cámara Federal que declaró mal concedido el recurso de apelación del Fiscal Federal ...” toda vez que interpretan que del artículo 45 inc. “c” de la Ley 24.946 “...surge que el Fiscal General de Investigaciones Administrativas sólo puede asumir el ejercicio directo de la acción bajo dos presupuestos acumulativos: a) que se trata de un caso iniciado por denuncia de la Fiscalía a su cargo, cuyas actuaciones tienen carácter de prevención sumaria, y b) que los fiscales competentes mencionados en el segundo párrafo tuviesen un criterio contrario a la prosecución de la acción.

Y, al surgir de las actuaciones principales que la denuncia fue iniciada por un particular y no por esta FIA concluyeron que no se encontraban reunidas las circunstancias del párrafo primero del art. 45, inc, c de la Ley de Ministerio Público que **a su exclusivo criterio** constituye el presupuesto para el ejercicio directo de la acción pública que allí se prevé.

Agregaron que “se torna inoficioso examinar si además se encuentra reunido el otro presupuesto legal: opinión de los fiscales competentes contraria a la prosecución de la acción.

La gravedad de la decisión erróneamente adoptada será encarada en esta presentación en dos aspectos: a) la inobservancia de la reglamentación existente sobre la Ley de Ministerio Público ; b) la gravedad institucional consiguiente al cercenar arbitrariamente la legitimación de actuación de esta FIA no sólo en el caso quejoso, sino en todas aquellas actuaciones donde este organismo no fuera el autor de la denuncia penal.

**a. LA INOBSERVANCIA DE LA REGLAMENTACIÓN EXISTENTE SOBRE LA LEY DE MINISTERIO PUBLICO:**

Nuestra Constitución Nacional prevé en su artículo 120 que el Ministerio Público es un órgano independiente con autonomía funcional y autarquía financiera, que tiene por función promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad, de los intereses generales de la sociedad, en coordinación con las demás autoridades de la República. Y que está integrado por un procurador general de la Nación y un defensor general de la Nación y los demás miembros que la ley establezca.

Luego, la Ley Orgánica del Ministerio Publico (LOMP), Nro. 24.946, sancionada el 23 de marzo de 1998 reproduce que el Ministerio Público es un órgano independiente, con autonomía funcional y autarquía financiera. (art. 1)

A su vez, el artículo 33 establece que el Procurador General de la Nación es el jefe máximo del Ministerio Público Fiscal, y en los incisos “d” y “t” que entre sus deberes y atribuciones se encuentran los de: disponer por sí o



**Ministerio Público de la Nación**  
**Fiscalía de Investigaciones Administrativas**

mediante instrucciones generales a los integrantes del Ministerio Público Fiscal, la adopción de todas las medidas que sean necesarias y conducentes para poner en ejercicio las funciones enunciadas en esta ley, y ejercer las demás atribuciones que le confieren las leyes y los reglamentos; y Aprobar el Reglamento Interno de la Fiscal de Investigaciones Administrativas.

Es así que nos encontramos con la Resolución PGN nro. 112/03, donde el entonces Procurador General, considerando la especialidad de este organismo en materia de investigación, de hechos de corrupción, resolvió instruir a los fiscales del MPF para que, *“ante la sustanciación de un proceso penal en el cual se investiguen hechos cuya naturaleza y presuntos responsables encuadren en las previsiones de los artículos 45 incs. a) y b) y/o 48 de la LOMP, coetáneamente a su primera intervención”, comuniquen a esta Fiscalía la existencia de dicho proceso para que “tome la intervención necesaria establecida en los artículos 45 inc. c) y 48 de la LOMP”.*

También la Resolución PGN nro. 18/05 del 10/3/05, por la que se aprobó el nuevo reglamento que guía la actuación de esta FIA.

Allí claramente se estipula con el fin de reforzar la necesidad de que este organismo tenga oportunidad de participar en las diversas actuaciones penales donde haya funcionarios públicos involucrados, que, entre las facultades y deberes del Fiscal Nacional de Investigaciones Administrativas, se encuentra el de intervenir en las causas judiciales que se hayan iniciado con motivo de denuncias formuladas por el propio Fiscal o que hayan sido conocidas a consecuencia de la comunicación prevista en el artículo 48 de la LOMP (Cf. Art. 31.7); y el de ejercer la acción pública con desplazamiento del Fiscal de la causa, cuando este decidiera no proseguir con la acción y a su juicio hubiere mérito para ello (Cf. Art. 31.8).

Para esos fines, se faculta puntualmente a este organismo para participar en las causas judiciales contra funcionarios públicos de diversas maneras: interviniendo en dichos procesos en forma concurrente con el fiscal actuante; coadyuvando en ellos, realizando un seguimiento de las actuaciones o asumiendo directamente la acción penal. Solo podrá hacer esto último cuando el fiscal de la causa resuelva no impulsar la acción y la Fiscalía de Investigaciones Administrativas tenga opinión en contrario.

Y con la claridad absoluta que despeja cualquier inconveniente que pudiera llegar a presentarse en cuanto a la correcta interpretación de los artículos 45, inciso “c” y 48 de la LOMP, el Dr. Esteban Righi, Procurador General de la Nación, dispuso mediante Resolución 133/09 al evacuar una consulta elevada por esta FIA en relación a la interpretación y aplicación de la Resolución 147/08 de la Procuración General de la Nación, que: *“la norma que sí podría considerarse un tanto oscura es el art. 48 de la LO, en la medida en que no*



**Ministerio Público de la Nación**  
**Fiscalía de Investigaciones Administrativas**

específica –como lo hacía su antecedente, el art. 4 de la ley de facto 21.383- cuál sería el sentido de la comunicación allí prevista. En efecto, bajo el título “comunicación de los procesos penales”, el art. 48 se limita a señalar 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 Fiscalía de Investigaciones Administrativas”.

Sin embargo, frente a las alternativas posibles, ya en ocasión de aprobar el Reglamento de la FIA, en el año 2005, adopté la Interpretación mas favorable a la intervención de la FIA, al disponer que ese Organismo se hallaba facultada a participar en el proceso penal, en los términos del art. 45, **aunque la causa no hubiese sido iniciada por su denuncia** (arts. 30.5 y 45.1.1 de la Res. PGN nro. 18/05). Por su parte, se insistió en que la Resolución PGN n° 147/08 no introdujo modificación alguna en esa reglamentación (cf., punto V.4, párrafo 6 in fine).

En efecto, la Res. PGN n° 147/08 mantuvo este estado de cosas y sólo recordó que, por imperio de los **principios de unidad e indivisibilidad y coherencia de actuación del ministerio fiscal**, no era admisible que el organismo pudiera ser representado en el mismo proceso por dos funcionarios que actuasen en paralelo –acaso incluso contradictoriamente-, sino que, mientras tuviera lugar la “intervención necesaria” de la FIA, el fiscal competente y el FNIA debían manifestarse en el expediente de manera unificada, bajo la dirección del fiscal competente al que la ley pone a cargo del ejercicio directo de la acción pública.

En conclusión: no ha habido recorte alguno de facultades de la FIA para intervenir en causas penales, hubiesen sido iniciadas o no por denuncia de la FIA; sólo se ha reclamado una actuación unificada del organismo, bajo la dirección del fiscal que la ley pone a cargo del caso (art. 45, inc. c, LO), sin perjuicio de la facultad de la FIA de monopolizar la representación del organismo si el fiscal competente tuviere un criterio contrario a la prosecución de la acción (art. 45, inc. c, in fine, LOMP).

La reglamentación de la Ley Orgánica del Ministerio Público, tratándose de una “autoridad administrativa independiente” como lo es el Ministerio Público de la Nación conforme lo prevé el artículo 120 de la C.N, resulta ser una facultad privativa, potestad reglamentaria propia en los términos del artículo 99, inciso 2do de Nuestra Carta Magna.(conf. Gordillo, Tratado Derecho Administrativo, FDA, Bs. As, 2003, t. I).

Al decir de Bianchi “el examen de la jurisprudencia de la Corte en relación con los reglamentos dictados bajo el art. 99, inc. 2do de la



**Ministerio Público de la Nación**  
**Fiscalía de Investigaciones Administrativas**

Constitución Nacional, revela que sin estar mencionada expresamente, ni haber alcanzado un nivel teórico, la deferencia judicial hacia la interpretación administrativa de las leyes de hecho también existe entre nosotros, Es decir que ante una ley que habilita una reglamentación discrecional, la Corte Suprema respeta el criterio empleado por la Administración, sin imponer su criterio ni invalidar el reglamento”.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación sobre el punto ha decidido que “el órgano dotado de potestad reglamentaria está habilitado para establecer condiciones, requisitos, limitaciones o distinciones que respeten el espíritu de la norma, sirvan razonablemente a su finalidad, no rebasen el ámbito en que la interpretación es opinable y posible la solución entre varias alternativas” (C.S.J.N Fallos 313:463 y 464).

Y más aún, Nuestro Alto Tribunal ha vedado la posibilidad que el Poder Judicial se considere habilitado para analizar lo que otros poderes públicos hayan dictado en uso de facultades propias, a saber: **“no es resorte del Poder Judicial decidir el acierto de los otros poderes públicos en el uso de facultades que le son propias”** (Fallos 310:819).

Ello sólo sería válido si el Tribunal analizara la constitucionalidad de la reglamentación dictada por el órgano administrativo independiente, lo que no ha sucedido en el caso que nos ocupa, aquí solamente los Sres. Jueces se han arrogado la facultad de interpretar el contenido del artículo 45, inciso “c” de la Ley de Ministerio Público.

Así, sostiene la Corte Suprema de Justicia de la Nación que: *“..con arreglo a la jurisprudencia de esta Corte, 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 la disposición legal – equivaliese a prescindir de su texto. (Fallos: 279:128; 300:687; 301:958, 313:1009)*

**b. GRAVEDAD INSTITUCIONAL:**

Nuestros autores señalan, sobre la base de los distintos precedentes existentes en la materia, que media gravedad institucional en una



**Ministerio Público de la Nación**  
**Fiscalía de Investigaciones Administrativas**

causa judicial cuando las cuestiones a decidir exceden el mero interés de las partes y afectan a la comunidad.

La gravedad Institucional ha sido utilizada por el Alto tribunal en numerosos y variados supuestos, entre los cuales se encuentra la afectación sustancial de derechos constitucionales. Dentro de ésta categoría, se incluyen distintos precedentes en los que se puso énfasis en la protección de derechos fundamentales consignados en la Carta Magna.

Asimismo, se consideró que existe gravedad institucional en casos de actuación en juicio de órganos estatales y Ministerio Público. El Alto Tribunal admitió la existencia de la misma en distintos procesos referidos a la actuación de los integrantes del Ministerio Público. En este orden, expresó que existe interés institucional cuando se trata de preservar el ejercicio pleno de las funciones que la ley encomienda al Ministerio Público, no sólo como titular de la pretensión punitiva que se ejerce en la esfera, sino también como magistratura de control a fin de custodiar el orden público y la defensa del orden jurídico en su integridad.

La Corte Suprema puntualizó que la independencia funcional que goza el representante del Ministerio Público respecto del tribunal ante el que actúa constituye un presupuesto esencial para el adecuado cumplimiento de su misión de preservar el orden público y procurar la defensa del orden jurídico en su integridad.<sup>1</sup>

La gravedad institucional nació como un producto de la función interpretativa-constitucional que tiene asignada la CSJN, pues su génesis se imbrica directamente con las instituciones básicas de la República, al sostenerse que permite superar los obstáculos procesales frustratorios de los derechos federales para mantener el prestigio de una institución básica como es el Poder Judicial y asegurar la mejor administración de justicia.

Es relevante el criterio de la CSJN que respecto a cuestiones procesales, estableció que no cabe admitir el recurso extraordinario, excepto “si en el caso se configura un supuesto de gravedad institucional o de manifiesta arbitrariedad, pudiendo producirse, de ser denegado, una restricción indebida al derecho de defensa y causar la frustración del derecho federal que invoca el recurrente,

Para que se configure la gravedad institucional debe siempre presentarse exactamente un “interés institucional suficiente” de suma trascendencia.

---

<sup>1</sup> TRIBIÑO, Carlos. El Recurso extraordinario ante la Corte Suprema.



**Ministerio Público de la Nación**  
**Fiscalía de Investigaciones Administrativas**

Dentro del amplio espectro que ha llevado a la jurisprudencia de la Corte a declarar la existencia de gravedad institucional se ha dicho: “ La invasión de un poder del Estado en la zona de reserva de actuación de otro, importa siempre una cuestión constitucional de gravedad que debe ser resuelta por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, sin que sea óbice para ello la inexistencia de vías procesales específicas”

En este sentido, como se dejó sentado al principio, dadas las particulares características del caso bajo análisis, es que el Suscripto intenta por esta vía impugnativa que sean los señores jueces de la Sala II de la Cámara Nacional de Casación Penal los que revean la decisión errónea a la que han arribado en el caso el pasado 9 de noviembre del corriente año.

Es que, de no recibir acogida favorable el actual planteo, estaría afectando la intervención del Ministerio Público Fiscal en el proceso Penal conforme se estipula en el Art. 120 de la Constitución Nacional y tornaría las resoluciones adoptadas sin su plena intervención nulas en los términos del art. 167, inc. 2, del Código Procesal Penal de la Nación, puesto que, conforme lo resolvieran los integrantes de la Sala II de la CNCP, esta FIA sólo podría intervenir en aquellos procesos donde no sólo el Fiscal hiciera abandono del ejercicio de la acción, sino además que la denuncia fuera de autoría de esta FIA.

No sólo eso, sino que se pone en crisis la plena vigencia de tratados internacionales tales como la Convención Interamericana contra la Corrupción (art. III 9) y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (art. 36), que prevén la necesidad de actuación de los órganos independientes de investigación y persecución de la corrupción.

En consecuencia, la decisión que se impugna encierra una cuestión de gravedad institucional en la medida en que a través de ella se afecta el principio de división de poderes, vulnerándose la autonomía funcional de la que goza este MPF.

Ello es así ya que se ha dejado de aplicar el sistema previsto expresamente por el legislador tendiente a garantizar la intervención en el proceso penal de una fiscalía especializada en la investigación y persecución de hechos de corrupción, afectándose la independencia funcional de que goza dicho organismo en virtud de los arts. 120 de la Constitución Nacional y 1 de la ley 24.496, y la decisión apelada causa un agravio de imposible reparación ulterior”.

Esta situación claramente configura un supuesto de gravedad institucional ya que excede el interés de las partes y atañe al de la comunidad en razón de su aptitud para incidir en la prestación de un servicio público, pues se está afectando la recta administración de justicia que se estaba procurando



***Ministerio Público de la Nación***  
***Fiscalía de Investigaciones Administrativas***

obtener y para preservarla es indispensable preservar el ejercicio de las funciones que la ley encomienda al Ministerio Público.

En este sentido, debe recordarse que al resolver un caso en el que le correspondía intervenir a la Fiscalía de Investigaciones Administrativa en representación del Ministerio Público, la Corte Suprema afirmó que existía en la causa un interés institucional de orden superior, que radica en la necesidad de procurar una recta administración de justicia. (CSJN, Fallos 311:593).

**II. FIN PRETENDIDO**

Por los motivos expuestos, se solicita a VV.EE que declare la nulidad de la decisión adoptada en autos el pasado 9 de noviembre del corriente año bajo el Nro. De Registro 15.477, al desestimar la queja oportunamente interpuesta por esta FIA, y no por la desestimación en sí misma, sino por los fundamentos utilizados para ello, que afectan directa y gravemente la legitimación de esta FIA para actuar en las causas judiciales.

**III. FORMULA RESERVA DEL CASO FEDERAL**

Para el hipotético caso en que el desacierto persistiera, se realiza reserva del caso federal en virtud de lo dispuesto por la ley 48, por generarle lo resuelto a este órgano del Ministerio Público Fiscal un gravamen irreparable que involucra cuestión federal en los términos de la norma invocada.

**VIII. PETITORIO**

Por todo lo expuesto solicito:

I) Se tenga por presentado este recurso de nulidad contra la decisión adoptada por esa Sala II de la Cámara Nacional de Casación Penal mediante registro 15.477 del pasado 9 de noviembre de 2009.

II) Se declare la nulidad de dicha resolución, y se analice en consecuencia la procedencia de la queja oportunamente planteada por casación denegada.

**Fiscalía de Investigaciones Administrativas, 27 de noviembre de 2009.**