

Procuración General de la Nación

RES PGN14708

Buenos Aires, 5 de noviembre de 2008.

VISTOS:

Los expedientes internos M 7538/07, M 10862/07, M 7214/08 y M 5041/08, todos ellos pertenecientes al Registro de la Mesa General de Entradas y Salidas de esta Procuración General de la Nación, y

CONSIDERANDO:

I.

Introducción

Las actuaciones mencionadas en el visto ponen de manifiesto diversas desinteligencias suscitadas entre el Fiscal Nacional de Investigaciones Administrativas (en adelante FNIA), doctor Manuel Garrido, y los fiscales del fuero federal de la Capital Federal, en lo que concierne a la naturaleza y alcances de la intervención de aquél en el proceso penal (arts. 45, inc. "c" y 48 de la Ley Orgánica del Ministerio Público [LOMP]). Puntualmente, de ellas se desprende que:

1. En el expediente interno M 7538/07 el presidente de la Sala II de la Cámara de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal, doctor Horacio Cattani, puso en conocimiento de esta Procuración General una controversia habida entre el Fiscal General ante esa Cámara y el FNIA, en el marco de la causa n° 25.852, caratulada "Incidente de apelación de Garrido C. Manuel".

De acuerdo con las constancias remitidas a esta sede, la causa había sido promovida por una denuncia del FNIA quien, concomitantemente, había solicitado el dictado de una medida cautelar de no innovar. El Juez Federal, tras ordenar la apertura de la instrucción y delegar la investigación al Fiscal competente, rechazó la pretensión precautoria. Pese a que el Magistrado a cargo de la pesquisa no había expresado un criterio contrario a la prosecución de la acción (art. 45, inc. "c" LOMP), el FNIA interpuso recurso de apelación en lo

atinente a la desestimación de la medida de no innovar. El Fiscal General ante la Cámara, doctor Moldes, cuestionó el proceder adoptado por la FIA y se opuso a la concesión de la cautela.

En ese contexto, al evacuar la consulta efectuada por la Cámara, el suscripto entendió que la representación de este Ministerio Público Fiscal debía permanecer a cargo del Fiscal de grado competente y del Fiscal General ante la Cámara.

Sobre esta base, el doctor Garrido presentó un escrito en el cual expuso que el criterio sostenido desde esta esfera “podría resultar parcialmente erróneo en la medida en que se parta de una interpretación injustificadamente restrictiva del concepto de ‘acción’”. Postuló así que en la expresión “criterio contrario a la prosecución de la acción” deberían incluirse no sólo aquellas decisiones en las que el fiscal decide poner fin a la acción penal pública en forma expresa, sino también aquellas que por acción u omisión ponen en peligro los fines del proceso. Sostuvo por ello que existía cierto tipo de autonomía entre el ejercicio de la acción principal y el correspondiente al proceso cautelar. Propuso en consecuencia que se entendiera que “aun en el caso en que se impulse el ejercicio de la acción penal pública principal, esta FIA está legitimada para instar el ejercicio de la acción pública respecto de las pretensiones secundarias que no se impulsan y/o se abandonan”.

2. En el expediente interno M 10862/07, el FNIA realizó una presentación ante esta Procuración General en la que reiteró su postura en torno a la pretendida autonomía de la pretensión cautelar. Asimismo, enumeró diversas causas a fin de poner de manifiesto las dificultades que atraviesa la FIA a la hora de ejercer la atribución que le confiere el último párrafo del art. 45, inc. “c” LOMP.

Frente a este estado de cosas, el doctor Garrido sugirió al suscripto el dictado de una instrucción general (art. 33, inc. “II” LOMP) con el objeto de instruir a los fiscales para que comuniquen a la FIA todas las decisiones que cierren o paraliquen el caso en forma total o parcial, durante el transcurso del mismo día en que esas decisiones les sean notificadas. De igual modo, precisó que la resolución a dictar debería instruir a los fiscales para que comuniquen a la FIA

PROTOCOLIZACION
FECHA: 06/11/08
D. a. DANIELA MANA GALLO
PROSECRETARIA ad-Hoc
PROCURACION GENERAL DE LA NACION



Procuración General de la Nación

antes de instar el archivo o el sobreseimiento de alguno de los imputados o por alguno de los hechos endilgados. Ponderó que, si no fuera posible adjudicar a la FIA algún espacio dentro del edificio de Comodoro Py (destinado a facilitar un relevamiento de las causas), bastaría al menos con que se adopten mecanismos flexibles que garanticen el traspaso de la información (tel., fax, mails, etc.).

3. El expediente interno M 5041/08, por su parte, fue iniciado a partir de la remisión efectuada por el presidente de la Sala I de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal, doctor Eduardo Farah, de la resolución dictada por ese tribunal en la causa n° 42.007, caratulada “Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas s/ recurso de queja en autos: Kirchner y otros s/ art. 140 del Código Electoral”.

En los autos mencionados, la Cámara decidió no hacer lugar a la queja intentada por el FNIA contra la resolución del Juez de Instrucción que, previamente, había rechazado por extemporáneo el recurso de apelación interpuesto por el doctor Garrido.

Según se desprende de la resolución de la Cámara, la FIA habría manifestado su voluntad de asumir el ejercicio de la acción –apelación mediante– recién el 4 de junio del corriente año, pese a que la desestimación de la denuncia habría sido notificada a dicho organismo el 21 de mayo. Por esta razón, el recurso fue declarado inadmisibile por el juez de grado.

Luego de pronunciarse a favor de la implementación de un mecanismo que compatibilice el principio de unidad y coherencia del Ministerio Público con las facultades que la ley asigna al FNIA, el tribunal consideró que “el atraso a la hora de manifestar la voluntad recursiva por parte de la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas, como representante del Ministerio Público Fiscal, conduce al rechazo de la queja”.

4. El expediente interno M 7214/08 tuvo su génesis en la consulta efectuada por el señor Fiscal General ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal, doctor Germán Moldes, en relación con la intervención de la FIA en la causa n° 42.062.

En dichos autos, el Juez Federal subrogante había sobreseído al imputado. Si bien el ejercicio de la acción penal aún se encontraba a cargo del Fiscal Federal

Subrogante, –que ya había impugnado el sobreseimiento–, el FNIA decidió interponer recurso de apelación en forma subsidiaria. Señaló en esa oportunidad que para el caso de que el Fiscal a cargo no recurriera –algo que no sucedió– “se interpone el presente recurso de apelación en forma subsidiaria conforme emerge de lo previsto en los arts. 45, inc. “c”, última parte, 48 de la ley 24.946, 31.8 y 45.5 reglamento interno FIA aprobado por Res. PGN 18/05”. Agregó que “por el contrario, en caso de que este recurso hubiere sido intentado por ese magistrado, esta presentación deberá considerarse parte integrante de aquel remedio procesal”.

Idéntico criterio adoptó luego ante la Cámara. Advirtió en efecto que “dado que se desconoce el temperamento que adoptará en este trámite recursivo el Sr. Fiscal General Dr. Germán Moldes, se viene por la presente a mantener ante esa Excma. Cámara el recurso de apelación oportunamente interpuesto”.

Tras destacar expresamente que su presentación en la alzada era tempestiva, añadió que ella no representaba una adhesión en los términos del art. 439 CPPN. Reiteró que su escrito constituía el ejercicio de las facultades que le confiere el inc. “c” del art. 45 LOMP, en la hipótesis de que el Fiscal General no mantuviera el recurso del Fiscal Federal Subrogante.

Opinó no obstante que si el Magistrado mantuviere el recurso, su presentación debía considerarse una consecuencia de las facultades previstas en la LOMP –donde se prevé su intervención necesaria– y en el reglamento interno de la FIA (arts. 45.1.1), que lo habilita para “sugerir cursos de acción”.

Las desavenencias reseñadas en los párrafos que anteceden dejan traslucir la necesidad de precisar las funciones, competencias y prerrogativas actuales de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas (en adelante FIA). En particular, es menester determinar el criterio que ha de adoptarse en aquellos procesos penales que demandan una actuación coordinada entre los integrantes del Ministerio Público Fiscal.

Previo a analizar cada una de las dificultades hermenéuticas inherentes tanto a la LOMP como al Reglamento Interno de la FIA (aprobado por Res. PGN n° 18/05), considero atinado reseñar, de manera sintética, los antecedentes históricos de dicho organismo. Entre otras cosas, interesa recordar cómo ha sido instituido, cuáles han sido las atribuciones que le fueron tradicionalmente

PROTOCOLIZACION
FECHA: 06.11.1988

Dra. DANIELA WANA GALLO
PROSECRETARIA ad-Hoc
PROCURACION GENERAL DE LA NACION



Procuración General de la Nación

asignadas, cómo se diseñó su estructura y organización y, finalmente, cómo se produjo su evolución hasta la actualidad.

II.

Antecedentes histórico-normativos de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas.

1. La denominada “Comisión Ejecutiva Investigadora de Irregularidades en la Administración Pública Nacional”. Su creación, transformación y disolución (decretos de facto 5.668/62, 6.111/62 y 10.0026/62)

La Comisión Ejecutiva Investigadora de Irregularidades en la Administración Pública fue creada el 22/06/1962 por decreto *de facto* 5668 (B.O., 28 de junio de 1962), dictado por el Presidente José María Guido. Tenía a su cargo la investigación, de oficio o con motivo de denuncias, de supuestas irregularidades cometidas dentro de la órbita de la Administración Pública Nacional, entendiéndose comprendidos dentro de ella tanto sus órganos y dependencias, como los organismos autárquicos y empresas del Estado (art. 1°).

Su creación, como se desprende de los considerandos de aquel decreto, habría tenido raíz en una coyuntura de descrédito hacia el correcto ejercicio de la función administrativa; ante ello, se decidió, entonces, “ampliar la tarea investigadora como paso previo a la aplicación de las sanciones administrativas, penales y civiles a que hubiere lugar”.

La Comisión se integraba con un presidente y seis miembros y dependía directamente del Presidente de la Nación.

Pocos días después de su creación (el 29 de junio del mismo año), el decreto *de facto* 6111 (B.O., 6 de julio de 1962) alteró el nombre de la Comisión, que pasó a llamarse simplemente “Comisión Nacional de Investigaciones”; mantuvo, sin embargo, la estructura orgánica anterior.

La finalidad principal de este decreto fue reglamentar las funciones de la Comisión. En este sentido, de la lectura del art. 3° surge que la Comisión tenía amplias atribuciones, pues expresamente se asentó que tenía “plena autonomía” y se la facultó para dictar los reglamentos que considerara pertinentes.

Para asegurar el cumplimiento de su labor investigativa, se le atribuyeron funciones tales como citar personas, extraer testimonios, disponer pericias, recabar informes a reparticiones, funcionarios, empresas y particulares dependientes de la jurisdicción nacional, provincial o municipal (art. 4, inc. "a"). Más aun, se la invistió de poderes para hacer comparecer a testigos y para allanar oficinas o dependencias estatales o autárquicas, o de personas jurídicas o físicas. En relación con esto último, podía también incautar documentos, solicitando, a esos efectos, el auxilio de la fuerza pública (art. 4, inc. "b").

En el artículo 5 del decreto se destacaba que la Comisión formaría sus conclusiones y las elevaría al Ministerio del Interior, **a los fines administrativos a que hubiere lugar**, sin perjuicio de dar intervención a la "Justicia" en los casos que correspondiera.

La Comisión tuvo una vida efímera. En efecto, fue disuelta poco después por decreto *de facto* 10.026 del 28 de septiembre de 1962 (B.O., 3 de octubre de 1962). Según este decreto, las actuaciones que se hubieran sustanciado serían remitidas a la Secretaría de Informaciones del Estado (que se encontraba dirigida por jefes superiores de las tres Fuerzas Armadas). Esta Secretaría tendría a su cargo las tareas reseñadas en el art. 2 del decreto *de facto* 6111.

En los considerandos de este decreto, se hacía alusión, por un lado, a que a más de tres meses de creada la Comisión, no se justificaba, ni por el número de investigaciones concluidas ni por su importancia, mantener en funcionamiento un organismo de excepción para sustanciar las averiguaciones en curso o las que pudieran suscitarse en el futuro.

Por otra parte, se mencionaba que se habían observado graves fallas en los decretos que crearon y rigieron el funcionamiento de la Comisión, habida cuenta de que se le habrían conferido facultades que contrariaban normas constitucionales y legales. A mayor abundamiento, se mencionaba que el gobierno debía velar por el respeto de las instituciones jurídicas creadas, las que contenían las normas y los organismos jurisdiccionales aptos para investigar y sancionar los hechos irregulares o delictivos que afectaran al patrimonio del Estado.

A modo de primera conclusión, puede decirse entonces que la antigua Comisión fue creada dentro de la órbita del poder ejecutivo exclusivamente para

PROTOCOLIZACION
FECHA: 06.11.08
Dra. DANIELA IVANA GALLO
PROSECRETARIA ad-HOC
PROCURACION GENERAL DE LA NACION



Procuración General de la Nación

llevar adelante investigaciones referidas al control de los actos de la Administración Pública. Para afrontar esta labor, poseía amplias facultades (cuasi-judiciales). El propósito inicial consistía en “ampliar la tarea investigadora como paso previo a la aplicación de las sanciones administrativas, penales y civiles a que hubiere lugar” (conf. fundamentos del decreto *de facto* 5668).

2. La sucesora de la Comisión: creación de la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas (decretos-leyes 11.265/62 y 14.096/62)

Tras la disolución de la Comisión, el mismo gobierno creó, el 24 de octubre de 1962, por decreto-ley 11.265 (B.O., 29 de octubre de 1962), la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas.

En los fundamentos del decreto se expresó la necesidad de continuar las investigaciones que fueron de competencia de la Comisión. Se reconoció que la investigación de los actos de los funcionarios públicos y la calificación de su conducta debían ser llevadas a cabo “por órganos permanentes e independientes del Poder Ejecutivo dotados de facultades que aseguren su eficacia”. Es por ello que la Fiscalía pasaría entonces a formar parte del Ministerio Público, bajo la superintendencia del Procurador General de la Nación (arts. 1 y 2).

La orientación que el decreto-ley otorga a la competencia del organismo consiste en “**la investigación de las irregularidades administrativas**”.

De esta manera, la Fiscalía se integró por un Fiscal General y tres Fiscales Adjuntos. Su competencia para investigar abarcaba las conductas de los funcionarios públicos integrantes de la Administración Nacional y sus entidades descentralizadas, al igual que las de quienes se desempeñaban en las empresas del Estado (arts. 3 y 5).

Aun así, se le asignó una atribución que implicó un cambio sustancial en sus funciones: la nueva Fiscalía no sólo debía denunciar ante el juez competente los hechos que a consecuencia de sus investigaciones fueran considerados delitos, sino que, además, correspondía que ella *ejerciera la acción pública* (art. 5, inc. “c”). Sin embargo, la fórmula fue redactada de manera imprecisa y no contenía mayores referencias en lo que respecta a cómo debía ser ese ejercicio, en qué casos, cómo se articulaba con la labor del fiscal a quien por turno debía asignársele la causa, etc.

Por otra parte, debía remitir a la Procuración del Tesoro los antecedentes de los hechos que daban lugar a la instrucción de sumarios administrativos (si se trataba de funcionarios de alta jerarquía) o al funcionario de mayor jerarquía administrativa de la repartición correspondiente (para el caso de los funcionarios inferiores) (art. 5, inc. "d").

Finalmente, las potestades acordadas para cumplir con sus funciones eran importantes: tomar declaraciones, disponer pericias, solicitar informes a reparticiones integrantes de la Administración pública o a particulares, etc. No obstante ello, se limitaron algunas de sus funciones en relación con las más amplias concedidas a su antecesora, pues la nueva Fiscalía debía solicitar a los jueces las órdenes de secuestro de documentos o de papeles privados, así como las de allanamiento de domicilios, en los supuestos en que necesitaba realizar esas medidas (art. 6).

Poco después, el 26 de diciembre de 1962, se dictó el decreto-ley 14.096 (B.O., 7 de enero de 1963), que reformó el decreto-ley 11.265 en algunos aspectos parciales, reglamentando algunas disposiciones y aclarando otras, pero manteniendo en lo sustancial lo dispuesto en aquella norma.

En lo que aquí interesa, se indicó en qué casos y de qué manera correspondía que la FIA interviniese en los procesos penales que se sustanciaran a **consecuencia de sus investigaciones**. En este sentido, la reforma estipuló que el ejercicio de la acción pública debía quedar a cargo de los fiscales de primera instancia en turno con el tribunal donde quedara radicada la denuncia, quienes, sin embargo, en ningún caso podían desistir la acción penal. **No obstante ello, se facultaba a la FIA a asumir, en cualquier estado de la causa y cuando lo considerara necesario, el ejercicio directo de la acción pública**. Asimismo, podía impartir a los fiscales de las causas las instrucciones que a su juicio correspondieran (art. 5, incs. "c" y "d" en su nueva redacción).

Sin embargo, el inc. "e" del art. 5 *vedaba* la intervención judicial de la FIA en un número importante de casos: "La Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas no tomará intervención en los casos sometidos o que se sometan a la justicia por vía directa de denuncia, querrela o remisión de antecedentes



Procuración General de la Nación

administrativos, sin perjuicio de usar, cuando correspondiere, de las facultades que se acuerdan a la Fiscalía por el inc. b) del presente artículo”.

La remisión de ese inciso al inc. “b” del decreto-ley no cambiaba, en realidad, esta importante prohibición de actuar ante el poder judicial, por cuanto en él no se agregaba ningún supuesto de intervención adicional. En efecto, el mentado inc. “b” rezaba: “Promover la investigación de la conducta administrativa de los funcionarios integrantes de la administración nacional, de sus entidades descentralizadas y de las empresas del Estado, con la colaboración de los fiscales adjuntos, en quienes podrá delegar la investigación de casos concretos, bajo su supervisión. Las investigaciones serán promovidas, cualquiera sea el conducto por el cual los hechos imputados lleguen a conocimiento del fiscal general. En todos los supuestos los sumarios se formarán por el solo impulso de la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas y sin necesidad de orden alguna de autoridad administrativa que lo disponga”.

Por otra parte, cabe destacar que, a diferencia de lo estipulado en el decreto anterior, se facultó a la FIA para disponer allanamientos en lugares donde debían ser practicados pesquisas, secuestros o detenciones (art. 6, inc. “b”). Finalmente, se facultó a la FIA para actuar, en cumplimiento de sus funciones, en cualquier lugar de la República (art. 6, inc. “h”).

Como síntesis de este período, puede decirse que la nueva oficina mantuvo el perfil orientado a la investigación de irregularidades administrativas que tenía su antecesora, pero sumó la facultad de intervenir en procesos penales iniciados a partir de sus denuncias; no así, en cambio, en los casos iniciados por otras vías aunque en ellas hubiere imputados funcionarios públicos.

Comienza a conformarse así el diseño que, con matices, habrá de perdurar a lo largo del tiempo y será mantenido también en la LOMP: organismo concebido principalmente para promover sumarios administrativos, denunciar judicialmente las inconductas funcionales que además constituyen delito e intervenir en el proceso penal iniciado por su denuncia.

Sin embargo, y como se verá a continuación, mientras que la competencia administrativa de la oficina se consolidará y mantendrá constante en lo esencial a lo largo del tiempo, su esfera de atribuciones en el proceso penal habrá de sufrir

oscilaciones; en una primera etapa, con tendencia a la ampliación, en una segunda, con una clara tendencia a la retracción. De hecho, durante este primer período, la oficina inauguró su competencia para intervenir en el proceso penal con prerrogativas que hoy están vedadas incluso al Procurador General, a saber: impartir instrucciones particulares al fiscal de la causa y sustituirlo por cualquier motivo y en cualquier momento, aunque siempre en casos judiciales iniciados a partir de sus propias denuncias.

3. Las reformas introducidas por la ley de facto 21.383

El 13 de agosto de 1976 se dictó la ley *de facto* 21.383 (B.O., 20 de agosto de 1976), que introdujo una serie de reformas en la estructura de la FIA. En el mensaje de elevación al Poder Ejecutivo se adujo que la reforma obedecía a la necesidad de ampliar la estructura del organismo.

La nueva ley no determinó expresamente a qué ámbito pertenecía la FIA. Sin embargo, como apunta A. Bianchi, debía pertenecer en virtud de sus funciones al Ministerio Público (*La Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas [Funcionamiento y pautas para su reforma]*”, en ED, t.107, p. 849 y ss, en esp., p. 853). Ello se condice, asimismo, con el tipo de deberes, obligaciones e inhabilidades a que se sometió a los integrantes de la FIA, el método de designación, remoción, etc.

En lo que se refiere a su competencia administrativa, la ley *de facto* 21.383 amplió las facultades de la oficina, abarcando, en líneas generales, un ámbito semejante al que —como se verá— ostenta en la actualidad (al respecto, cf. art. 3 de la ley *de facto* 21.383 y 45, incs. “a” y “b”, de la LOMP). En este sentido, se dispuso que en todos aquellos sumarios que fueren iniciados en virtud de una investigación previa realizada por la FIA, ésta sería tenida como parte acusadora (art. 5). Asimismo, se introdujo una obligación de la Administración Pública de comunicar a la FIA la iniciación de todos aquellos sumarios que revestían importancia, gravedad o trascendencia a fin de que ésta, si lo consideraba necesario o conveniente, tomara intervención (art. 9). La FIA conservaba además amplias facultades instructoras, similares a las que ostentaba durante la vigencia del anterior decreto que regulaba su funcionamiento (art. 6).

PROTOCOLIZACION
FECHA: 06.11.08



Dra. DANIELA IVANA GALLO
PROSECUTARIA ad-Hoc
PROCURACION GENERAL DE LA NACION



Procuración General de la Nación

Por otra parte, como se adelantó en el acápite anterior, también la competencia de la FIA para intervenir en procesos penales experimentó una ampliación sustancial. En efecto, el art. 4 de la nueva ley dispuso que: “cuando en el curso de un proceso judicial en sede penal se efectuare 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, a efectos de que ésta en el término de diez (10) días de notificada considere lo determinado en el inciso d) ‘in fine’ del artículo anterior”. Y en el lugar al que se remitía se establecía la regla ya conocida según la cual en las causas penales iniciadas por su denuncia, la FIA podía “asumir, en cualquier estado de la causa, cuando lo considere necesario, el ejercicio directo de la acción pública, o impartir a los señores Fiscales de las causas las instrucciones que a su juicio correspondan...” (art. 3, inc. “d”, *in fine*). Es decir que, a diferencia de lo que disponía la normativa anterior, la ley *de facto* 21.383 legitimaba a la FIA a intervenir en cualquier proceso penal sustanciado contra un funcionario por hechos vinculados con el ejercicio de sus funciones, es decir, incluso aunque el caso no hubiese sido iniciado por su denuncia.

Corresponde adelantar que la nueva regla, esto es, el art. 4 de la ley *de facto* 21.383 *supra* citado, se corresponde con el art. 48 de la LOMP. Pero con la diferencia de que, en la redacción del actual art. 48, el legislador suprimió la última parte del derogado art. 4, de modo que, bajo el título: “comunicación de los procesos penales”, sólo dispuso 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”. Al eliminarse la última parte de la antigua norma se suscitó un complejo problema interpretativo, que exige precisar si la LOMP autoriza a la FIA a intervenir en cualquier causa penal seguida contra un agente público –sin importar la forma de su inicio–, o si ha limitado esa intervención a los procesos iniciados a partir de sus denuncias (cf, art. 45, inc. “c”, de la LOMP).

Como quiera que sea, en lo que respecta a este período, puede decirse, en suma, que si bien la creación de la FIA obedeció a la necesidad de crear una

instancia de control administrativo de la conducta de los funcionarios que integran la Administración Pública, lo cierto es que las sucesivas reformas legislativas fortalecieron paulatinamente su función judicial, al punto de permitirle desplazar al fiscal a cargo de la causa en todos aquellos casos –sin importar su origen– en que estuvieran involucrados agentes públicos por hechos vinculados con el ejercicio de su función.

La estructura de la FIA permaneció así casi inalterada hasta la sanción de la LOMP (24.946). En efecto, luego de la reforma introducida por la ley *de facto* 21.383, sólo se introdujo una modificación que no revistió mayor importancia. El 5 de septiembre de 1983, por ley *de facto* 22.891 (B.O., 7/9/1983), se modificó el art. 1º de aquella ley con el objetivo de ampliar el número del personal que integraban el organismo.

Hubo sí en el ínterin un proyecto de reforma que no llegó a convertirse en ley, pero que constituye un valioso antecedente de lo que se concretaría tiempo después. Durante el transcurso del año 1986 se propuso introducir algunas modificaciones en el funcionamiento y organización de la FIA, encaminadas, por un lado, a explicitar nuevamente su pertenencia al Ministerio Público Fiscal y, por el otro, a facultar a sus funcionarios para determinar los cargos de quienes cumplirían servicios en esa dependencia.

Además, en oportunidad de examinar el proyecto que había recibido ya media sanción, la Cámara de Senadores introdujo una modificación en lo referente al tipo de participación en el proceso judicial que le incumbía a la Fiscalía. Se propuso sustituir su facultad discrecional de ejercer la acción pública de manera directa, por un ejercicio meramente coadyuvante.

En un artículo publicado en el momento en que se discutió este proyecto de ley (que no llegó, finalmente, a ser sancionada), Monti señalaba la conveniencia de la reforma sobre la base del marco de actuación que correspondía, respectivamente, a la FIA y al Ministerio Público Fiscal: la administración, a aquélla, y la justicia, a éste (Monti, J. L., “El Ministerio Público y la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas”, en ED, t. 126, p. 828 y ss., especialmente p. 830 y ss.).

PROTOCOLIZACION
FECHA: 06.11.98

Dra. DANIELA IVANA GALLO
PROSECUOTARIA ad-Hoc
PROCURACION GENERAL DE LA NACION



Procuración General de la Nación

De esta manera, indicaba Monti, se protegía el carácter de órgano requirente propio del Ministerio Público “que tiene a su cargo en forma exclusiva y excluyente el ejercicio de la acción pública, sin perjuicio de una siempre conveniente colaboración y complementación con las otras ramas de la misma institución” (id.). Y, más adelante, agregaba que: “La tarea de la Fiscalía se encuentra especialmente ligada al contralor de la actuación de los agentes y funcionarios de la Administración Pública, y en ese marco actúa con total libertad y ejerce en plenitud sus atribuciones, pero éstas no pueden exceder dicho marco en detrimento de otro cuerpo orgánico que tiene a su cargo, específicamente y por mandato legal indelegable (...) la actuación en la esfera jurisdiccional” (id.).

III.

La regulación de la FIA en la Ley Orgánica del Ministerio Público (ley 24.946)

La ley 24.946, sancionada el 11 de marzo de 1998, disipó las dudas generadas en torno a la ubicación institucional de la FIA, al establecer definitivamente su incorporación a la estructura del Ministerio Público Fiscal (art. 43). Esta inclusión, concomitantemente, garantizó al organismo el goce de la autonomía que, con relación a los demás poderes del Estado, ha sido reconocida al Ministerio Público (art. 120 CN y art. 1 LOMP).

Por lo demás, el legislador preservó la configuración de la FIA –heredada de la legislación precedente– y, de este modo, la incluyó en el organismo como una oficina de investigaciones administrativas, extraña a la estructura de las respectivas fiscalías y con facultades de intervención subsidiaria en los procesos penales derivados de sus propias denuncias. Sin embargo, como se anticipó más arriba y se detallará en lo que sigue, las atribuciones judiciales del FNIA habrían de decrecer significativamente, de modo de cohonestarse con el diseño legislativo escogido para el Ministerio Público Fiscal.

1. Atribuciones para iniciar investigaciones en la esfera administrativa

En lo que a esta cuestión concierne, entonces, el legislador mantuvo inalterada la impronta administrativa de la FIA y le asignó las tareas de: a) realizar investigaciones sobre la conducta de los agentes de la Administración Pública y

sobre todo ente cuyo principal aporte sea estatal (art. 45, incs. “a” y “b”); b) intervenir como parte en los sumarios administrativos que se instruyan como consecuencia de sus investigaciones (art. 49); y c) formular denuncias en los supuestos en que los hechos investigados sean considerados delitos (art. 45, c) (cf. Canda, F. O., “La Fiscalía de Investigaciones Administrativas en la Ley de Ministerio Público”, en ED, t. 180, ps. 799 y ss., especialmente, ps. 805 y ss.).

Al regular la participación de la FIA en los sumarios administrativos (punto b), la ley le confiere expresamente el rol de parte acusadora y le otorga facultades como la de ofrecer, producir e incorporar pruebas, así como la de recurrir toda resolución adversa a sus pretensiones. Nada indica, por cierto, en torno a si la FIA puede o no participar en aquellos sumarios administrativos que se hubiesen iniciado sin su intervención. Este vacío fue cubierto por el reglamento interno de la FIA, que aclaró que ésta puede “intervenir en calidad de parte acusadora o coadyuvante (...) en los sumarios cuyo inicio se le comuniquen a tenor de lo previsto en el Reglamento de Investigaciones Administrativas, de los que tome conocimiento por cualquier otro medio, o de los que inicien como resultado de una investigación realizada por la FIA” (art. 31.5, aprobado por Res. PGN n° 18/05)

2. Actuación en causas penales

A diferencia de lo sucedido con las atribuciones de la FIA en la órbita administrativa, las prerrogativas de esta dependencia en el plano jurisdiccional han sido objeto de un **marcado acotamiento** a partir de la sanción de la ley 24.946. Este nuevo escenario de intervención de la FIA en el proceso penal, como se dijo, es consecuencia de y se corresponde con la nueva configuración que la ley orgánica escogió para el Ministerio Público Fiscal en su conjunto.

Así, mientras que el proyecto de ley orgánica enviado por el Poder Ejecutivo concedía al Procurador General la facultad de sustituir fiscales y de impartirles instrucciones particulares, el legislador rechazó esa solución y optó por no reconocerle esas facultades ni al titular del órgano ni a ningún otro fiscal. De allí se comprende por qué la LOMP se apartó de sus predecesoras y prescindió de una regla que —como ocurría en el sistema de los decretos-leyes 11.265/62 y 14.096/62 y de la ley *de facto* 21.383— autorizara a la FIA a “*asumir*, en cualquier

PROTOCOLIZACION

FECHA: 06/11/08



Dra. DANIELA WANA GALLO
PROSECRETARIA ad-Hoc
PROCURACION GENERAL DE LA NACION



Procuración General de la Nación

estado de la causa, cuando lo considere necesario, el *ejercicio directo de la acción pública*, o *impartir* a los señores fiscales de las causas las *instrucciones* que a su juicio correspondan...” (itálica agregada).

Por el contrario, la norma prescribe en su art. 45, inc. “c” que el FNIA se encuentra habilitado para “denunciar ante la justicia competente, los hechos que, como consecuencia de las investigaciones practicadas, sean considerados delitos” pero le asigna en tales casos sólo una “intervención necesaria”, toda vez que “el ejercicio de la acción pública quedará a cargo de los fiscales competentes ante el tribunal donde quede radicada la denuncia y, en su caso, ante las Cámaras de Apelación y Casación”. El ejercicio directo de la acción por parte de la FIA, antes confiado a su libre arbitrio, procede hoy únicamente “cuando los fiscales competentes antes mencionados tuvieren un criterio contrario a la prosecución de la acción”.

La interpretación de esta norma, por el sencillo método del *contrario sensu*, arroja como claro resultado que en los casos en los que los fiscales “comunes”, competentes por las reglas generales, sean propicios a la prosecución de la acción penal, la FIA no tendrá la facultad de actuar. En esos casos, y tal como claramente lo dispone el mismo art. 45 LOMP, la competencia de la FIA se limita a la “intervención necesaria”. Es posible que el concepto y los alcances de la “intervención necesaria” sean discutibles y abiertos a debate. Pero una cosa es segura: en tanto el ejercicio directo de la acción penal está reservado explícitamente sólo para los casos en los que el fiscal competente tenga un criterio contrario a la prosecución de la acción, **en todos los demás casos en los que se produce la “intervención necesaria”, ésta tiene que tener un contenido diferente al ejercicio directo de la acción pública.**

Finalmente, el art. 48 de la ley 24.946 establece 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. Tal como fue advertido en II.3. y se pondrá de resalto *infra*, habida cuenta de que fue eliminada la aclaración que efectuaba la ley *de facto* 21.383 –en cuanto a la finalidad de la comunicación a la FIA–, se

presentaban dudas en torno a si en los procesos penales iniciados por vías distintas a la denuncia del organismo podría postularse válidamente su actuación en la causa.

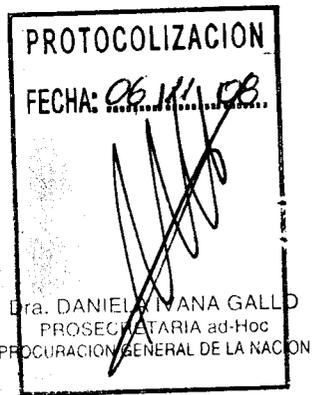
IV.

Conclusiones preliminares

1. La FIA, como su nombre lo indica, no fue concebida como una fiscalía penal, sino como una fiscalía de *investigaciones administrativas*. Su cometido principal es promover la investigación de la conducta administrativa, es decir, de posibles faltas disciplinarias de índole administrativo, de los agentes de la administración nacional centralizada y descentralizada y de todo otro ente en que el Estado tenga participación (LOMP, art. 45, inc. "a"). Ésa ha sido la esencia de su actividad desde sus orígenes en el año 1962.

2. Sólo como subproducto de esa actividad, esto es, si la falta administrativa constituye también un delito, la FIA tiene el deber y la facultad de denunciar ese hecho ante la justicia penal y tomar la intervención que prevé el art. 45, inc. "c" LOMP. De esto se sigue que la FIA *no es una fiscalía penal temática*, que no es ése el sentido con el que la concibió la ley. Ello es todavía más ostensible si se considera que el legislador no optó por un modelo de organización del Ministerio Fiscal estructurado en torno a fiscalías temáticas, sino por el esquema tradicional de división del trabajo por instancia, fuero (federal u ordinario) y territorio.

3. En el sistema concebido por la ley, entonces, los fiscales competentes para investigar los delitos de corrupción son los fiscales federales (que suman aproximadamente ochenta y cinco) distribuidos en todo el país. Siempre teniendo en cuenta que en nuestro sistema procesal penal, en puridad, los encargados de llevar adelante esa investigación son los jueces federales a cargo de la instrucción. Los fiscales federales sólo asumen la dirección de la investigación por delegación del juez en los casos en que éste así lo disponga (CPPN, art. 196). De modo que el Ministerio Público Fiscal es, en rigor, el órgano requirente encargado de promover la apertura de la instrucción (CPPN, art. 180) y del juicio (CPPN, arts. 347 y ss) y, una vez abierto éste, órgano de acusación (CPPN, arts. 347 y ss., 354, 393 y cctes.).



Procuración General de la Nación

4. Mientras que las atribuciones de la FIA como organismo de investigación en la órbita administrativa se han mantenido prácticamente incólumes en cada uno de los textos legales reseñados (decretos *de facto* 5.668/62, 6.111/62 y 10.0026/62; decretos-leyes 11.265/62 y 14.096/62; ley *de facto* 21.383 y ley 24.946), aquéllas que le corresponden en el proceso penal han experimentado numerosas oscilaciones. En lo que atañe puntualmente a ley 24.946, las prerrogativas del organismo en sede jurisdiccional han sufrido una evidente retracción, derivada de su inserción definitiva dentro de la estructura del Ministerio Público Fiscal. Así, verbigracia, resultan hoy extrañas a la competencia de la FIA las facultades de desplazar a los fiscales competentes y de impartirles instrucciones individuales.

5. De lo dicho hasta aquí puede aseverarse aquello en lo cual la ley es clara y no deja margen para la duda: la FIA es una *fiscalía de investigaciones administrativas*. Sólo cuando una causa penal se inicia a partir de la denuncia formulada por la FIA en los términos del art. 45, inc. “c” (falta administrativa que también constituye delito), se le confiere una intervención necesaria en el proceso. La facultad de asumir el ejercicio directo de la acción penal, por su parte, procede únicamente “cuando los fiscales competentes [...] tuvieren un criterio contrario a la prosecución de la acción” (LO, art. 45, *in fine*).

V.

Problemas interpretativos elevados en consulta

1. Intervención “necesaria” del FNIA en los procesos penales iniciados por sus propias denuncias (primer párrafo del inc. “c” del art. 45 LOMP)

En base a las consideraciones efectuadas más arriba, no resulta adecuada a la norma la interpretación que postula que el fiscal titular y el FNIA comparten de modo fungible e indistinto el ejercicio de la acción penal. En efecto, el legislador ha desechado esta hipótesis de manera expresa, al disponer que el impulso de la causa queda “a cargo” del fiscal que actúa ante el tribunal competente.

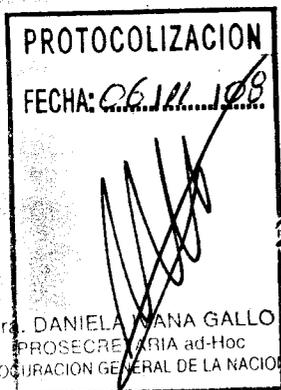
Desde esta perspectiva, por intervención “necesaria” debe entenderse la posibilidad con que cuenta la FIA de acceder sin cortapisas al expediente y, paralelamente, la atribución de contribuir a la estrategia procesal proyectada por el

fiscal titular. Empero, es claro que –en virtud de los principios de unidad y coherencia– la actuación del Ministerio Público Fiscal ha de ser siempre única y que, frente a eventuales discrepancias, habrá de imponerse el criterio del fiscal a quien la ley adjudica –de modo exclusivo– el carácter de actor penal.

En función de ello, las disposiciones reglamentarias que habilitan a la FIA para proponer “medidas de prueba” o sugerir “cursos de acción” (arts. 30.5 y 45.1.1. Res. PGN n° 18/05), en modo alguno pueden dar lugar a una interpretación que pierda de vista el mandato del legislador. Ellas reafirman, por el contrario, que el FNIA no es un extraño a la causa por él iniciada –como podría predicarse de un fiscal de otro fuero o de cualquier denunciante– y lo habilitan a enriquecer la intervención del Ministerio Público Fiscal que, previo acuerdo con el fiscal titular, habrá de manifestarse de modo unificado y homogéneo –nunca bifurcado o discordante– en el proceso respectivo.

Las directrices apuntadas mantienen pleno vigor incluso en el supuesto contemplado en el artículo 45.1.2. del Reglamento Interno, que permite designar al FNIA como coadyuvante en un proceso determinado. Esta disposición constituye en realidad la reglamentación de lo previsto en el art. 33, inc. “g”, LOMP, que reconoce al Procurador General una suerte de “facultad de adjunción”. En virtud de ella, cuando la importancia o dificultad de los asuntos lo hagan aconsejable, el Procurador General puede disponer la formación de equipos de trabajo y la actuación conjunta de dos o más magistrados, pero con la salvedad de que la actuación de los fiscales “adjuntados” queda sujeta a las directivas del titular, es decir, del fiscal que se hallaba originalmente a cargo de la causa, el que no puede ser desplazado.

En suma, la noción de “intervención necesaria” del FNIA nunca puede desencadenar el desmembramiento del órgano acusador. Una participación descoordinada y –eventualmente– contradictoria de dos de sus magistrados en la misma causa no se concilia con los principios de unidad y coherencia de actuación que deben regir la actividad del Ministerio Público Fiscal. En lugar de exteriorizarse en el expediente judicial, los desacuerdos entre el fiscal a cargo de la acción y el titular de la FIA deben superarse en el seno del Ministerio Fiscal, cuyos representantes deben concertar una estrategia procesal unificada.



Procuración General de la Nación

2. Ejercicio directo de la acción penal por parte de la FIA (art. 45 inc. "c", último párrafo LOMP)

La ley 24.946 establece dos presupuestos –de carácter acumulativo y no alternativo– para el ejercicio directo de la acción penal por parte de la FIA, a saber: a) que la causa penal se haya iniciado por denuncia de ese organismo; y b) que el fiscal competente tenga un criterio contrario a la prosecución de la acción penal.

De tal manera, el señorío exclusivo de la acción reconocido al FNIA sólo deviene operativo cuando, a criterio del fiscal competente, no corresponde seguir ejerciendo la acción penal. Esta circunstancia determina la necesidad de que la FIA tome conocimiento de un eventual “criterio contrario a la prosecución de la acción” del fiscal de la causa.

En este orden de ideas, la multiplicidad y la heterogeneidad de las hipótesis traídas a estudio convierten en vanos los esfuerzos de desarrollar una casuística capaz de contemplar y solucionar taxativamente todos los casos en los que el FNIA –a lo largo de las distintas etapas procesales y en los diversos grados de conocimiento– se halla *prima facie* en condiciones de ejercer directamente la acción penal. Por esta razón, la plena operatividad de la disposición bajo análisis sólo ha de ser posible a través de la implementación, por parte de todos los Magistrados que integran el Ministerio Público Fiscal, de mecanismos de coordinación recíproca encaminados a garantizar a la FIA la facultad que le es propia, sin alterar los plazos procesales en desmedro del imputado.

Si se tiene en cuenta la exigüidad de los plazos establecidos por la legislación procesal, tal actividad concertada presupone que la FIA –provista actualmente de suficientes recursos humanos y materiales– efectúe un efectivo y detenido seguimiento de todas aquellas causas en las que, aun eventualmente, pueda asumir el ejercicio directo de la acción penal; aconseja, inclusive, que la FIA haga saber al fiscal competente cuáles son las causas en las que, si se produce el supuesto previsto en la norma, habrá de monopolizar el ejercicio de la acción.

Sin perjuicio de lo anterior, no es ocioso recordar lo dispuesto reglamentariamente para la fase genética de la etapa instructoria. En concreto, el art. 45.4. del Reglamento interno de la FIA prescribe que “cuando la FIA realice

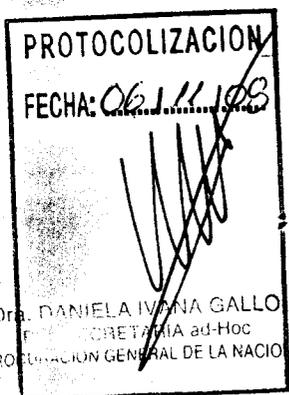
una denuncia en sede judicial, el fiscal de la causa deberá comunicarle –dentro del quinto día hábil de recibido– si decide asumir la acción pública. Si resolviera no asumir la acción, el FNIA –por sí o a través del fiscal cuya intervención resuelva– podrá asumir la acción mediante acto fundado en los términos del segundo párrafo del inciso c) del artículo 45 de la LOMP, desplazando al fiscal de la causa”.

3. Extensión del “ejercicio directo de la acción pública” (art. 45, inc “c”, último párrafo, LOMP) a los casos en que la FIA pretende recurrir el rechazo de medidas cautelares

Otra de las cuestiones interpretativas sometidas a estudio de esta Procuración General –concretamente, en los expedientes internos M 7538/07 y M 10862/07– ha sido la vinculada a la facultad de la FIA para recurrir –incluso en contra de la voluntad del fiscal titular– las resoluciones que no hacen lugar a medidas cautelares. La tesis que se inclina por la afirmativa descansa en una harto dudosa extensión analógica del concepto de “acción pública” (art. 45, inc. “c” LOMP) a la pretensión cautelar. Se afirma en este sentido que la postulada “acción cautelar” se autonomiza de la acción principal y habilita así a la FIA a promoverla pese a la oposición de quien se encuentra “a cargo” de la pretensión sobre el fondo. Esta solución se muestra inapropiada por razones teóricas y –no menos importante– por evidentes cuestiones prácticas.

En cuanto a lo primero, constituye un lugar común en la doctrina procesalista el reconocimiento del carácter instrumental o sirviente de las medidas cautelares. Aún así, vale la pena recordar que ellas “tienden a impedir que, durante el lapso que inevitablemente transcurre entre la iniciación de un proceso y el pronunciamiento de la decisión final, sobrevenga cualquier circunstancia que imposibilite o dificulte la ejecución forzada o torne inoperantes los efectos de la resolución definitiva” (Palacio, Lino, Derecho procesal civil, tomo VIII-Procesos cautelares y voluntarios, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1992, p. 13/14).

El fin de la providencia cautelar consiste así, en el aseguramiento de la eficacia práctica de la sentencia definitiva, revistiendo, por ende, un marcado carácter instrumental, en tanto su sentido deviene, en general, de su preordenamiento a la emisión de esta última decisión (Comadira, Julio, Derecho



Procuración General de la Nación

administrativo-Acto administrativo. Procedimiento administrativo, Otros estudios, Buenos Aires, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1996, p. 191 y ss.).

Por esta razón, se ha dicho que el proceso cautelar carece, en general, de autonomía, en tanto deriva su sentido de otro proceso o eventual proceso (Carnelutti, Francesco, Instituciones del proceso civil, vol. I, Buenos Aires, Ejea, 1959, p. 87), afirmándose que hace a la sustancia misma de las medidas cautelares que ellas se dictan para preservar el cumplimiento de una sentencia favorable a quien las haya solicitado, de modo tal que no resulta posible concebir el dictado de una disposición precautoria que no se vincule con una demanda por el fondo, promovida o a promoverse en el futuro (CNCAF, sala I, 27/12/88, Estado Nacional-M° de Educación y Justicia c/Senoc, Fades y otros).

En suma, resulta un contrasentido destacar la naturaleza accesoria de las pretensiones precautorias y, a renglón seguido, demandar para ellas una emancipación procesal de la acción principal a la cual acceden. En lo que concierne estrictamente al proceso penal, se ha explicado con claridad que el “*poder de acción* persigue que la jurisdicción, con un criterio imparcial, establezca si el Estado debe o no hacer valer aquel poder punitivo en un caso concreto; tiende a la verificación jurisdiccional de la posibilidad o imposibilidad de castigar, *instando la declaración de inocencia o de culpabilidad*, que hará posible el restablecimiento del orden si hubiere sido alterado” (Clariá Olmedo, Jorge, Tratado de derecho procesal penal, tomo I, nociones fundamentales, Ediar, Bs As 1960, p. 299/300, *itálica agregada*).

Sin perjuicio de lo anterior, expandir el ejercicio exclusivo de la acción pública a este tipo de supuestos implica una intromisión disfuncional en la estrategia diseñada por el fiscal competente. En efecto, la decisión de no recurrir o no solicitar una medida cautelar puede obedecer a la conveniencia de diferir determinados argumentos para otra oportunidad que se considera más propicia. Así, por ejemplo, si el juez estima *prima facie* que procederá la condena de ejecución condicional y, en consecuencia, dispone la excarcelación del imputado (art. 316 CPPN), el fiscal titular podría optar por no recurrir esa decisión (art. 432 CPPN) con el objeto de no fijar de momento posición al respecto. Sobre la base de la conocida máxima *non concedit venire contra factum proprium*, este

desprendimiento de la “acción cautelar” podría deteriorar seriamente la estrategia elaborada para la cuestión de fondo, esto es, la absolución o condena del imputado.

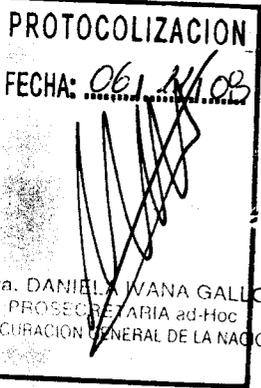
Una interpretación semejante, en suma, no se aviene con los principios rectores de unidad y coherencia de actuación, ni se muestra compatible con los casos de representación plural del art. 33, inc. “g” LOMP, habida cuenta de que en ellos –como se aclaró en V.1– la estrategia del órgano ha sido deferida al criterio del fiscal titular.

4. Intervención en aquellos procesos penales iniciados por vías distintas a la denuncia de la propia FIA (art. 48)

Una última cuestión que se advierte de la lectura de los expedientes mencionados en el visto (adelantada en III.3) es la referida a los alcances de la comunicación exigida a los jueces por el art. 48 LOMP, toda vez que no surge de manera diáfana con qué finalidad se los constriñe a notificar a la FIA.

Podría sostenerse que ello es al sólo efecto de que ésta se halle en condiciones de promover el sumario correspondiente, lo cual aparece plausible si se pondera la supresión efectuada por la ley 24.946 al art. 4 de la ley *de facto* 21.383. Urge recordar en este sentido el texto de la norma derogada, en cuanto disponía que “cuando en el curso de un proceso judicial en sede penal se efectuare 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, a efectos de que ésta en el término de diez (10) días de notificada considere lo determinado en el inciso d) ‘in fine’ del artículo anterior”. La remisión final aludía justamente a la facultad de la FIA para “asumir, en cualquier estado de la causa, cuando lo considere necesario, el ejercicio directo de la acción pública, o impartir a los señores Fiscales de las causas las instrucciones que a su juicio correspondan...”.

La exhaustividad del precepto reemplazado debe confrontarse con la prescripción del art. 48 de la LOMP, que, tras referirse de modo lacónico a la “comunicación de los procesos penales”, 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



Procuración General de la Nación

juez de la causa deberá poner esta circunstancia en conocimiento de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas”.

Bajo este prisma, este supuesto aparecería como la contracara del contemplado en el art. 45, inc. “c”, recién comentado: en lugar de una investigación administrativa que da lugar a una causa penal, ahora es una causa penal la que da inicio a un sumario administrativo.

Sin embargo, algunos tribunales del fuero federal porteño han realizado una interpretación diferente del art. 48 LOMP. Según esta jurisprudencia, el sentido que tendría esa norma sería ampliar la intervención de la FIA, dispuesta en el art. 45, inc. “c”, a casos penales no iniciados por denuncia de ese organismo pero en los que se halla, de todos modos, también imputado un agente público. La comunicación se impondría entonces en aras de posibilitar esa intervención.

Es dudoso que esta interpretación, por las razones expuestas *supra*, sea la correcta, pero dado que se trata de una interpretación posible sostenida jurisprudencialmente, se la tuvo en cuenta en el momento de aprobar la reglamentación interna de la FIA propuesta por el Fiscal General, doctor M. Garrido. Así, el art. 30.5 de su reglamento interno faculta al organismo a “intervenir en causas judiciales, *cualquiera hubiere sido la vía de inicio de éstas*” (itálica agregada). Similar aclaración se efectúa en el art. 45.1. de idéntica norma reglamentaria.

Es cierto que no sería del todo exacto adjetivar a esta intervención como “necesaria”, al menos en la acepción castellana del vocablo que aquí interesa (“que es menester indispensablemente, o hace falta para un fin”). La norma no impone una injerencia ineludible del FNIA en los procesos que él no origina, exige únicamente que se ponga en su conocimiento toda imputación formulada a un funcionario público, sin que de ello se siga una obligación de su parte de asumir rol alguno en la causa.

VI.

La disparidad de criterios que diera lugar a las sucesivas consultas canalizadas en los expedientes internos M 7538/07, M 10862/07, M 7214/08 y M 5041/08, evidencia la conveniencia de instruir a los señores Magistrados del Ministerio Público Fiscal, para que adecuen su proceder a las consideraciones

efectuadas precedentemente. Por esta razón, en uso de la facultades conferidas al suscripto por el art. 120 de la Const. Nac. y por el art. 33, incs. "d", "g", "h" y cctes. LOMP,

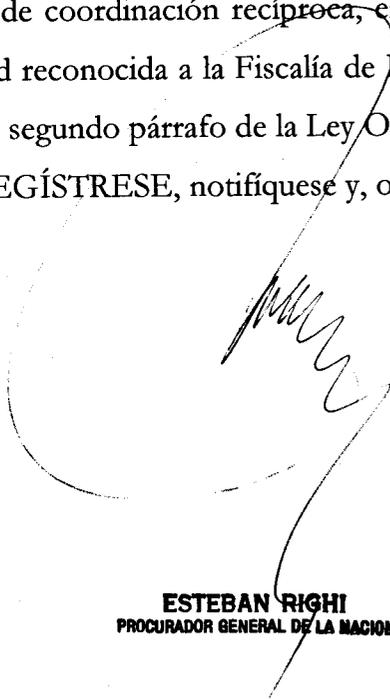
EL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

RESUELVE:

Artículo 1º: INSTRUIR a los señores Magistrados del Ministerio Público Fiscal, para que adecuen su proceder a las consideraciones efectuadas en el apartado V.

Artículo 2º: EXHORTAR a los señores Magistrados del Ministerio Público Fiscal (fiscales competentes ante los tribunales federales y FNIA) a adoptar mecanismos de coordinación recíproca, encaminados a hacer efectivo el ejercicio de la facultad reconocida a la Fiscalía de Investigaciones Administrativas por el art. 45, inc. "c" segundo párrafo de la Ley Orgánica del Ministerio Público.

Artículo 3º: REGÍSTRESE, notifíquese y, oportunamente, archívese.



ESTEBAN RIGHI
PROCURADOR GENERAL DE LA NACION