

Quaverari
Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, *8 de mayo de 2012*

Vistos los autos: "Moreno, Guillermo s/ recurso de queja (recurso extraordinario)".

Considerando:

1°) Que la descripción de los recursos interpuestos por el Ministerio Público Fiscal durante el trámite del expediente, así como los agravios que sustentan el recurso extraordinario concedido, han sido correctamente reseñados en los apartados I y II del dictamen del señor Procurador General, a los que corresponde remitir por razones de brevedad.

2°) Que el recurso es formalmente admisible en cuanto se pone en tela de juicio la inteligencia y aplicación de normas federales (artículos 45, inciso c y 48 de la ley 24.946) y lo resuelto por el superior tribunal de la causa es contrario al derecho que el recurrente sustentó en ellas (artículo 14, inciso 3°, de la ley 48).

No altera esta conclusión el vínculo que construye el impugnante entre la cuestión estrictamente federal que plantea (la crítica a la exégesis que de las normas citadas realizaron los jueces del a quo) y otros argumentos basados en la arbitrariedad del pronunciamiento, por entender que los jueces al desarrollar esa tarea se arrogaron facultades reglamentarias propias del Procurador General de la Nación. En este sentido, es el propio Procurador, en oportunidad de mantener ante esta Corte el recurso interpuesto, quien desarticula esa relación, al caracterizar al caso como un problema de interpretación de las normas

federales que regulan la intervención de la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas (en adelante, F.I.A.), centrando su opinión en definir su alcance.

Al respecto, en última instancia, es menester recordar que en la tarea de establecer la inteligencia de normas federales que le asigna el artículo 14, inciso 3°, de la ley 48, la Corte no se encuentra limitada por las posiciones ni argumentaciones del Tribunal apelado ni del recurrente, sino que le incumbe realizar una declaratoria sobre el punto disputado según la interpretación que rectamente le otorgue (cfr. Fallos: 332:2307 y sus citas).

3°) Que el núcleo de la cuestión controversial planteada por el Fiscal Nacional de Investigaciones Administrativas en el recurso en examen, radica en discernir el alcance del artículo 45, inciso c, de la ley 24.946, en cuanto a la facultad de ese organismo de asumir, en cualquier estado de la causa, el ejercicio directo de la acción pública cuando los fiscales competentes tuvieren un criterio contrario a la prosecución de la acción.

La Cámara de Casación entendió que esa posibilidad sólo resulta admisible acumulando sucesivamente dos requisitos de esa norma: que se trate de un caso iniciado por denuncia de la F.I.A. (inciso c), primer párrafo) y que los fiscales competentes tuviesen un criterio contrario a la prosecución de la acción (inciso c), segundo párrafo in fine). Para fundar esa tesis los jueces argumentaron que "el tercer párrafo [sic] no puede ser escindido del supuesto regulado en los párrafos primero y

Guarneri
Corte Suprema de Justicia de la Nación

M. 534. XLVI.
Moreno, Guillermo s/ recurso de queja (recurso extraordinario).

segundo, pues el tercero se refiere a la opinión contraria a la [prosecución] de la acción de 'los fiscales competentes antes mencionados'" (conf. fs. 418, con cursiva en el original).

Conforme tal interpretación, entendieron que como la causa tuvo origen en la denuncia de un particular y que la F.I.A. sólo conoció de su formación mediante la notificación cursada por el Juez a raíz de lo dispuesto en el artículo 48 de la ley 24.946, no se presentaba el primero de los presupuestos para el ejercicio directo de la acción pública prevista por el artículo 45, inciso c), de la ley de Ministerio Público, tornándose inoficioso examinar si además en el caso concurría la siguiente exigencia mencionada *supra* (que los fiscales competentes tuviesen una opinión contraria a la prosecución de la acción).

4°) Que definido el caso que se somete a decisión, debe recordarse que esta Corte ha señalado reiteradamente que la interpretación de las leyes debe practicarse teniendo en cuenta su contexto general y los fines que las informan (Fallos: 329:2876 y 330:4454, entre otros), regla que impone no sólo armonizar sus preceptos, sino también conectarlos con las demás normas que integran el orden jurídico, de modo que concuerden con su objetivo (Fallos: 329:2890 y 330:4936). Asimismo, se ha destacado que de acuerdo a tal finalidad, la labor del intérprete debe ajustarse a un examen atento de sus términos que consulte la racionalidad del precepto y la voluntad del legislador, extremos que no deben ser obviados por las posibles imperfecciones técnicas de la instrumentación legal, precisamente, para

evitar la frustración de los objetivos de la norma (Fallos: 308:2246 y 329:1473).

5°) Que tal como se refiriera en el considerando 3°, la argumentación del a quo con respecto al artículo 45, inciso c, de la ley 24.946 se centra en la referencia a "los fiscales competentes antes mencionados" contenida en el párrafo final del mentado inciso, construyendo a partir de ella la interpretación de la norma de mención.

Tal exégesis, sin embargo, desatiende los principios rectores de casación federal que esta Corte ha establecido y que fueran citados *ut supra*, pues importa cerrar herméticamente a la norma en estudio aislándola del resto del ordenamiento legal que integra, a la vez que se omite indagar sobre sus antecedentes. Bajo este limitado prisma, el alcance del inciso c, del artículo 45 de la ley 24.946 se agota en sí mismo.

6°) Que el señor Procurador General asume en su dictamen los principios de interpretación sistemática y armónica referidos y, en tal sentido, establece correctamente una relación entre la facultad de ejercicio directo de la acción pública establecida en el artículo 45, inciso c, con el artículo 48 de la Ley Orgánica del Ministerio Público. Esta última norma, bajo el título "comunicación de procesos penales", reza: "*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*".


Corte Suprema de Justicia de la Nación

La referencia al artículo 48 resulta ineludible para el juicio interpretativo que aquí ocupa al Tribunal, pues, ante todo, establece como regla que la Fiscalía de Investigaciones Administrativas no puede ser ajena a ningún proceso en el que se discuta la responsabilidad penal de un funcionario público por la comisión de un ilícito en ejercicio de sus funciones.

Ahora bien, no obstante tal principio general, el mentado artículo contiene un defecto que incide directamente en el núcleo de esta contienda, pues dicha norma no define qué finalidad tiene la obligación del juez de comunicar la sustanciación del proceso a la F.I.A.

La necesidad de remediar la omisión en la que incurre el artículo 48 de la Ley de Ministerio Público torna prudente —tal como aconseja el señor Procurador General— recurrir al régimen legal que sirvió de base a la actual redacción de los artículos a los que se viene haciendo referencia. Así, el artículo 4 de la derogada ley 21.383, luego de establecer, en términos idénticos al mencionado artículo 48, la obligación del juez de comunicar la formación de proceso a la F.I.A., finalizaba expresando: "*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*". A su vez, la regla a la que remitía el artículo 4 (art. 3, inciso d) facultaba a la F.I.A. 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 y requerirles los pertinentes informes".

7°) Que una interpretación armónica de los textos legales que entran en consideración, postula la necesidad de acordarle esa misma extensión a la relación entre los artículos 45, inciso c, último párrafo, y 48 de la ley 24.946.

Ello, en primer lugar, porque en función de la anticipada necesidad de dotar de sentido al artículo citado en último término, resulta razonable acudir a la finalidad que tuvo esa misma regla antes de la sanción de la Ley de Ministerio Público, y ello con mayor razón cuando dicho objetivo se corresponde con la misión constitucional de dicho ministerio, esto es, la defensa de la legalidad y los intereses generales de la sociedad (artículo 120 de la Constitución Nacional). Adunado a esto último, en segundo término debe advertirse que resultaría contradictorio con la mentada misión del Ministerio Público y con la autonomía que también le fuera otorgada constitucionalmente, interpretar una norma que regula su actuación en asuntos que comprometen el interés público con unos límites y restricciones que la F.I.A. no tenía en el período previo a la reforma constitucional que designó al Ministerio Público como un poder independiente.

Por otra parte, debe también considerarse que a diferencia del régimen de la ley 21.383, en el que los fiscales de la causa en ningún caso podían desistir de la acción penal y, fundamentalmente, se encontraban compelidos a "apelar toda decisión adversa a sus pretensiones" (cfr. el citado artículo 3, in-



Cofte Suprema de Justicia de la Nación

ciso d, in fine, la ley de organización del Ministerio Público - en consonancia con la autonomía funcional que reconoce a sus miembros en su artículo 1- no contiene esas obligaciones genéricas por el mantenimiento de la pretensión punitiva. Teniendo esta circunstancia en cuenta, la comunicación que ordena el artículo citado permite a la F.I.A. sostener su potestad de intervenir en el ejercicio directo de la acción pública en procesos penales, cuando advierta que el fiscal competente ante el tribunal que lleva el proceso tuviere un criterio contrario a su prosecución.

8°) Que definido de esta manera el alcance de las normas federales que regulan la intervención de la F.I.A. en los procesos penales seguidos contra agentes públicos, pierde toda relevancia el principal argumento que sostiene la interpretación que el a quo realizó del art. 45, inciso c, último párrafo, de la ley 24.946, en cuanto limita su aplicación únicamente a las causas iniciadas por denuncia de ese organismo. Es que, como consecuencia de lo precedentemente expuesto, la comunicación exigida al juez de la causa por el artículo 48 de esa ley extiende la facultad de asunción directa del ejercicio de la acción por parte de la F.I.A. a procesos que no tengan ese origen y de cuya sustanciación sus integrantes únicamente conozcan por esa vía.

En última instancia, se debe advertir que la ley 24.946 instrumenta la función y representación del Ministerio Público Fiscal en todas las etapas del proceso penal, cuya efec-

tividad se vería frustrada de seguirse la interpretación de las normas examinadas que sostiene el pronunciamiento recurrido.

9°) Que la conclusión obtenida precedentemente cuenta además con el sustento de los antecedentes parlamentarios de la ley 24.946, cuya consulta es de utilidad para establecer el sentido y alcance de las disposiciones legales en examen (Fallos: 317:1505 y 328:2627). En efecto, si bien en definitiva prevaleció la redacción que ahora se revisa, no faltaron en el cuerpo deliberativo opiniones de algunos de sus miembros en las que se interpretó el vínculo entre los artículos 45, inciso c, último párrafo, y 48 de la manera en que aquí se decide.

Así, al tratarse en la Cámara de Senadores el proyecto considerado por las comisiones de Asuntos Constitucionales, de Interior y Justicia, de Legislación General y de Presupuesto y Hacienda, el senador Genoud expresó que junto con la definición de la naturaleza, funciones y objetivos de la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas, se consagraba también "un principio muy importante en estos tiempos como lo es que toda investigación que se lleve a cabo contra funcionarios públicos o entidades que administran recursos del Estado Nacional debe ser comunicada a la Fiscalía de Investigaciones Administrativas *para que tome participación —no sólo conocimiento, sino intervención— en dichos procesos y, además, lleve adelante las actuaciones que correspondan*" (cfr. Antecedentes Parlamentarios, Tomo 1998 - A, pág. 921, parágrafo 33, Ed. La Ley, Buenos Aires, 1998. La cursiva no es del original).

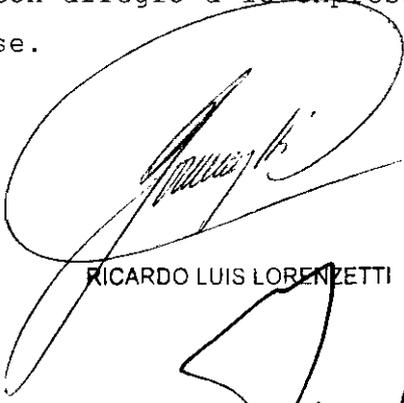
Corte Suprema de Justicia de la Nación

Luego, al votarse en particular el texto que finalmente fue sancionado, el senador Agúndez propuso que el actual artículo 48 se modificara en el sentido de que sea el fiscal de la causa y no el juez el que curse la notificación de la formación del proceso a la mencionada fiscalía, argumentando en ese sentido que al no tener el juez tarea administrativa, la notificación debería realizarla un magistrado "que pertenece al mismo organismo que el fiscal de investigaciones administrativas". Y seguidamente afirmó que "de lo contrario se podría dar la paradoja de que *la falta de comunicación del artículo 47 [actual 48] exima de los deberes que tiene al fiscal nacional de Investigaciones Administrativas en el inciso c) del artículo 44 [actual artículo 45]. Todas las causas tienen fiscales*" (cfr. Antecedentes Parlamentarios, Tomo 1998 - A, pág. 961, parágrafo 192, Ed. La Ley, Buenos Aires, 1998. La cursiva no es del original).

Por ello, habiendo dictaminado el señor Procurador General, se hace lugar al recurso extraordinario y se deja sin efecto el

-//-

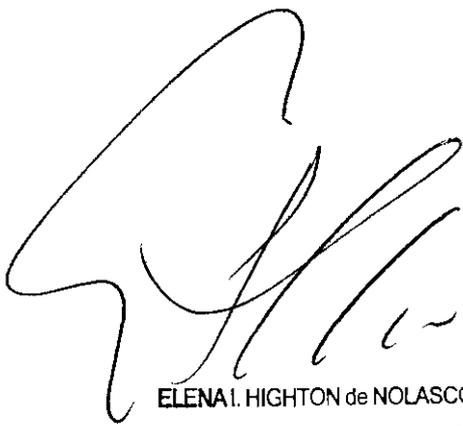
-//-pronunciamiento recurrido. Vuelvan los autos al tribunal de origen a fin de que, por quien corresponda, se dicte uno nuevo con arreglo a lo expresado en la presente. Notifíquese y remítase.



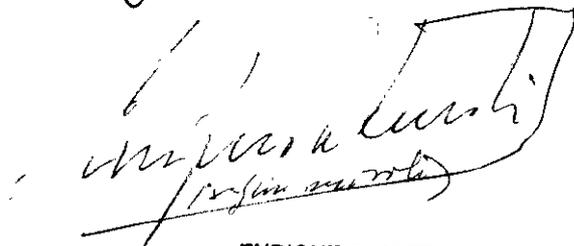
RICARDO LUIS LORENZETTI



CARLOS S. FAYT



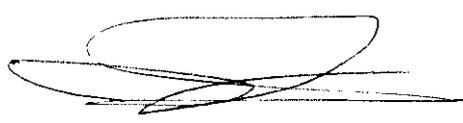
ELENA I. HIGHTON de NOLASCO



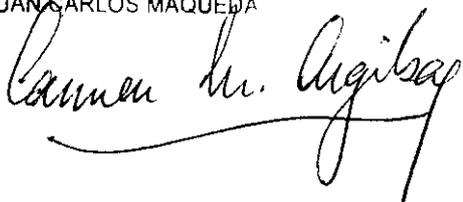
ENRIQUE S. PETRACCHI



JUAN CARLOS MAQUEDA



E. RAUL ZAFFARONI



CARMEN M. ARGIBAY

VO-//-

Corte Suprema de Justicia de la Nación

-//--TO DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI

Considerando:

Que esta Corte comparte y hace suyos, en lo pertinente, los fundamentos y conclusiones del señor Procurador General, a cuyos términos se remite en razón de brevedad.

Por ello, se declara procedente el recurso extraordinario y se revoca la sentencia apelada. Vuelvan los autos al tribunal de origen para que, por quien corresponde, se dicte un nuevo pronunciamiento con arreglo a la doctrina aquí expuesta. Notifíquese y devuélvase.



ENRIQUE S. PETRACCHI

DISI-//-

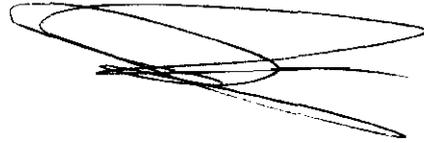
Corte Suprema de Justicia de la Nación

-//-DENCIA DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON E. RAÚL ZAFFARONI

Considerando:

Que el recurso extraordinario, cuya denegación origina esta queja, es inadmisibile (artículo 280 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación).

Por ello, oído el señor Procurador General, se lo declara improcedente. Notifíquese y devuélvase.



E. RAUL ZAFFARONI

Recurso extraordinario interpuesto por el Dr. Guillermo Noailles, Fiscal General interinamente a cargo de la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas.

Traslado contestado por el Dr. Alejandro Rúa, en calidad de defensor particular de Mario Guillermo Moreno.

Tribunal de origen: Sala II de la Cámara Federal de Casación Penal.

Tribunales que intervinieron con anterioridad: Sala I de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal.

Suprema Corte:

—I—

La Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal declaró mal concedido el recuso de apelación interpuesto por el fiscal federal contra la resolución de primera instancia, mediante la cual se dispuso el sobreseimiento de Guillermo Moreno en orden a los hechos por los que fuera denunciado.

Contra ese pronunciamiento, el Fiscal General interinamente a cargo de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas (en adelante: FIA) dedujo recurso de casación por considerar que se había efectuado una errónea aplicación del juicio de admisibilidad del recurso de apelación que, en definitiva, había convalidado implícitamente un sobreseimiento prematuro y arbitrario. (fs. 373/382 vta.).

Al conocer en esa impugnación, queja mediante, la Sala II de la Cámara Nacional de Casación Penal declaró inadmisibile el recurso interpuesto. Para así decir, sostuvo que la FIA carecía de legitimación para intentar la vía recursiva, pues no concurrían en el caso los presupuestos acumulativos que constituyen el presupuesto para el ejercicio directo de la acción pública que prevé el tercer párrafo del art. 45, inc. “c”, de la Ley Orgánica del Ministerio Público (en adelante: LOMP) (fs. 417/418 vta.).

Contra ese fallo, el Fiscal General articuló recurso extraordinario que fue concedido a fs. 476/477.

—II—

En su presentación de fs. 438/454, el Fiscal General cuestionó la interpretación que el tribunal de casación realizó sobre las disposiciones contenidas en el art. 45, inc. “c”, de la LOMP y tachó de arbitrario dicho pronunciamiento.

Refirió, en ese sentido, que arrogándose facultades reglamentarias propias del Procurador General de la Nación, la cámara restringió la intervención de la FIA y, con ello, las reglas del debido proceso.

Finalmente, en razón de la índole de la cuestión debatida, el recurrente invocó que la misma revestía gravedad institucional.

Para comprender acabadamente el por qué de la discusión es preciso primero remontarse a la situación anterior a la sanción de la LOMP actualmente vigente.

El punto de partida lo constituyen los arts. 3, inc. “d”, y 4 de la ley *de facto* 21.383, que regularon la actuación de la FIA en procesos penales conforme a un esquema que, sin duda alguna, ha servido de base a la regulación actual.

El art. 3, en su inciso “d”, indicó de qué manera correspondía a la FIA intervenir en los procesos penales que se sustanciaran a consecuencia de sus investigaciones. En este sentido, 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 en ningún caso podían desistir la acción penal y debían apelar de toda decisión adversa a sus pretensiones. No obstante, en la parte final de la norma se disponía que “la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas podrá [...] 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 y requerirles los pertinentes informes”.

A su vez, en el art. 4 estipulaba 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 [es decir, la FIA], 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 que el art. 3, inc. d), *in fine* le otorgaba a 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...”. Es decir que la ley *de facto* 21.383 facultaba expresamente a la FIA a tomar intervención en cualquier proceso penal sustanciado contra un funcionario por hechos vinculados con el ejercicio de sus funciones, aunque el caso no hubiese sido iniciado por su denuncia.

“Moreno, Guillermo s/recurso de queja”.

S.C. M. 534; L. XLVI.-

Con la sanción de la LOMP, en el año 1998, el art. 3, inc. “d”, de la derogada ley *de facto* 21.383 fue remplazado por el art. 45, inc. “c”, de la nueva ley. Esta norma dispone que, en los procesos penales que se inicien por denuncia de la FIA, “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 con la intervención necesaria del Fiscal Nacional de Investigaciones Administrativas”. En el último párrafo, la norma dispone, asimismo, que “la Fiscalía de Investigaciones Administrativas podrá asumir, en cualquier estado de la causa, el ejercicio directo de la acción pública, cuando los fiscales competentes antes mencionados tuvieren un criterio contrario a la prosecución de la acción”.

Como se puede apreciar, la nueva norma mantuvo el ejercicio de la acción en manos de los fiscales competentes y limitó la facultad de sustitución de la FIA a los casos en que ese fiscal fuese contrario a la prosecución de la acción. Mientras esto no sucediera, sólo le confirió a la FIA una “intervención necesaria” junto al fiscal competente, pero bajo su dirección. A su vez, coherente con la prohibición de las instrucciones particulares –incluso del Procurador–, también privó a la FIA de la facultad para impartirlas que le confería el derogado art. 3, inc. “d”.

En cuanto al art. 4 de la ley *de facto* 21.383, fue remplazado por el actual 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”.

Pues bien, al eliminarse la última parte de la antigua norma es que se suscitó el problema interpretativo que es materia de esta contienda, pues ya no surge expresamente en el texto de la ley con qué fin se prevé esa notificación a la FIA.

Podría sostenerse que ello es al sólo efecto de que ésta se halle en condiciones de promover el sumario correspondiente. Bajo este prisma, este supuesto aparecería como la contracara del contemplado en el art. 45, inc. “c”, antes

mencionado: 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.

Pero también podría entenderse, en consonancia con la interpretación realizada por algunos tribunales del fuero federal porteño, que el sentido que tendría el art. 48 LOMP 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.

A diferencia de lo que ocurre con otros aspectos de la regulación de la ley –p. ej. el relativo al concepto de “intervención necesaria”, respecto del cual el principio de unidad del Ministerio Fiscal impide cualquier interpretación alternativa en contrario (cf. causa B. 512, XLV, “Banco de la Nación Argentina y otros s/causa n° 10250”, dictamen del 17 de febrero de 2010)– aquí, en cambio, en relación con el art. 48 de la LOMP, sí es factible postular la existencia de dos interpretaciones posibles acerca de esa norma.

Es por ello que, ya en ocasión de aprobar el reglamento interno de la FIA, en el año 2005, adopté la interpretación más favorable a la intervención de ese organismo, al disponer que la FIA se hallaba facultada a participar en los procesos penales de su competencia, en los términos del art. 45, aunque la causa no hubiese sido iniciada por su propia denuncia (arts. 30.5 y 45.1.1. de la Res. PGN n° 18/05). Esta interpretación fue reiterada luego en la Res. PGN n° 147/08, del 5 de noviembre de 2008 y, una vez más, por último, en la Res. PGN n° 133/09, del 13 de octubre de 2009.

Es que, creo preciso recordar que, de acuerdo con inveterada jurisprudencia del Tribunal, la inteligencia de las leyes debe practicarse teniendo en cuenta el contexto general y los fines que las informan y a ese objeto la labor del intérprete debe ajustarse a un examen atento de sus términos que consulte la racionalidad del precepto y la voluntad del legislador, extremos que no deben ser obviados por las posibles imperfecciones técnicas de la instrumentación legal, precisamente, para evitar la frustración de los objetivos de la norma (Fallos: 308:2246, entre muchos otros). Y, desde esta perspectiva, considero que la exégesis de la norma que he propuesto y adoptado en los instrumentos mencionados es la

“Moreno, Guillermo s/recurso de queja”.

S.C. M. 534; L. XLVI.-

que se conforma más acabadamente a lo que indican esos principios hermenéuticos, en tanto favorece del mejor modo la consecución de los objetivos para los que fue concebida la FIA.

Concluyo, por consiguiente, en que asiste razón al Fiscal General cuando sostiene que el *a quo* denegó el recurso de la FIA ante él interpuesto sobre la base de una incorrecta interpretación de las normas federales que regulan la intervención de ese organismo en los procesos penales de su incumbencia.

-IV-

En consecuencia, mantengo el recurso interpuesto por el señor Fiscal General interinamente a cargo de la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas.

Buenos Aires, 17 de septiembre de 2010.

ES COPIA

ESTEBAN RIGHI


ADRIANA N. MARCHISIO
Prosecretaría Administrativa
Procuración General de la Nación
12-07-10