



Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL
SALA II

Causa nº 28.185/2010

En Buenos Aires, a los 24 días del mes de septiembre de 2014, reunidos en acuerdo los Señores Jueces de la Sala II de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal para conocer del recurso interpuesto en autos “EN – FIA c/ EN – Mº Justicia s/ proceso de conocimiento”, respecto de la sentencia obrante a fs. 120/124 el Tribunal estableció la siguiente cuestión a resolver:

¿Se ajusta a derecho la sentencia apelada?

El doctor Luis María Márquez dijo:

I. La Fiscalía de Investigaciones Administrativas (en adelante FIA) promovió acción de nulidad contra la decisión del Fiscal de Control Administrativo de la Oficina Anticorrupción contenida en la Nota OA/DI nº 3441/09 del 7 de diciembre de 2009, por la que –con fundamento en lo dispuesto en el inciso e) del artículo 6º de la ley 25.188, en el artículo 19 del decreto 164/99 y en el dictamen de la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos nº 2543 del 21 de octubre de 2005– se le había denegado la remisión de copia de las declaraciones juradas patrimoniales de carácter reservado presentadas por el Ministro del Interior Aníbal Florencio Randazzo, desde su ingreso a la función pública; decisión que había quedado firme en sede administrativa, al haber sido desestimado -por Resolución MJSyDH nº 773/10- el recurso jerárquico articulado contra ella.

Señaló que el expediente administrativo de la FIA nº 26.296/1664 había sido iniciado a raíz de una noticia aparecida el 21 de marzo de 2009 en www.lapoliticaonline.com, sobre la compra de la estancia “Las Acacias” de 1470 hectáreas en Vedia, provincia de Buenos Aires, por parte de una empresa que -según el medio periodístico- se denominaba “ADM Pigué SA” y detrás de la cual se encontraba el verdadero propietario: el Ministro del Interior, CPN Aníbal Florencio Randazzo.

Explicó que -en el entendimiento de que se trataba de una acusación de enriquecimiento ilícito contra el ministro (artículo 268 CPN)- se había iniciado una investigación, en cuyo marco se había estimado pertinente recabar información sobre el inmueble, la sociedad a la que hacía referencia la denuncia y su supuesta vinculación con Aníbal Florencio Randazzo; entre las medidas de prueba a producir, se había dispuesto librar oficio a la Oficina Anticorrupción a fin de que remitiera fotocopias certificadas de las declaraciones patrimoniales de carácter reservado del mencionado ministro.

Sostuvo que la negativa de ese organismo le impidió profundizar el conocimiento de los hechos denunciados; esto es, llevar a cabo la investigación preliminar que permitiera determinar -de modo fundado- si correspondía promover actuaciones judiciales y administrativas (art. 45, incisos a, b, c y art. 49 de la ley 24.946). Ante el panorama descrito, y sin perjuicio de continuar con la defensa de la competencia del órgano de control mediante la interposición de los remedios administrativos correspondientes, en los términos de la denuncia prevista en el artículo 177 del Código Procesal Penal de la Nación remitió las actuaciones a la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal de la Capital Federal. Ello dio lugar a la causa 2745/10 del registro del Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal nº 10, Secretaría 19, en la que, por las insuficientes constancias arrimadas, se dispuso el archivo de las actuaciones hasta tanto nuevos elementos de prueba aporten datos de interés que permitan iniciar la investigación judicial con relación a los hechos denunciados.

II. El señor juez de grado, tras rechazar -con costas (art. 68 y 69 del CPCCN)- la excepción de falta de legitimación activa de la FIA, opuesta por el Estado Nacional, hizo lugar a la demanda y declaró la nulidad de la Nota OA/DI nº 3441/09 y de la Resolución MJSyDH nº 773/10. En consecuencia, ordenó a la parte demandada que -en el término de diez días- remita a la sede de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas las declaraciones juradas patrimoniales de carácter reservado presentadas por el CPN Aníbal Florencio Randazzo, desde su ingreso en la función pública, en copia certificada. Impuso las costas a la demandada vencida (art. 68 del CPCCN).

Para rechazar la excepción de falta de legitimación activa y la inexistencia de "caso judicial" consideró:

- Que la falta de legitimación para obrar se tipifica cuando el actor o el demandado no son las personas especialmente habilitadas por la ley para asumir tales calidades con referencia a la concreta materia sobre la cual versa el proceso.

En particular, la legitimación activa supone la aptitud para estar en juicio como parte actora a fin de lograr una sentencia sobre el fondo o mérito del asunto, que pueda ser favorable o desfavorable.

Asimismo, el ejercicio de la función jurisdiccional requiere que los litigantes demuestren la concurrencia de la afectación de un interés jurídicamente protegido o tutelado y susceptible de tratamiento judicial.

Y de las constancias de la causa resulta que la parte actora: FIA, es titular de un interés de esa naturaleza.



CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL
SALA II

Causa nº 28.185/2010

- Que, en el mismo sentido, conforme a doctrina constante de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, un presupuesto necesario y fundamental para instar el ejercicio de la jurisdicción atribuida al Poder Judicial de la Nación en los términos de los artículos 108 y 116 de la Constitución Nacional es la existencia de “caso”, “causa” o “controversia” (art. 27 de la ley 27), que se configura cuando se pretenda de modo concreto la determinación del derecho debatido entre partes adversas, con fundamento en un interés específico, concreto y atribuible en forma determinada al litigante, ante la existencia de una lesión actual o, al menos, una amenaza inminente a dicho derecho o prerrogativa (Fallos: 230:1556; 324:333; 331:2257, entre muchos otros); la comprobación de un ‘caso’ es imprescindible, ya que no se admite una acción que persiga el control de la mera legalidad de una disposición” (Fallos: 332:111).

Los planteos efectuados por la actora en su presentación alcanzan para demostrar que persigue en forma concreta la determinación del derecho debatido y que tiene un interés jurídico suficiente en la resolución de la controversia o, como lo ha sostenido el Máximo Tribunal, que los agravios expresados lo afectan de forma “suficientemente directa” o de manera “substancial” (Fallos: 306:1125; 308:2147 Y 310:606, entre otros).

En definitiva la pretensión dirigida a obtener la declaración de nulidad de las resoluciones de la autoridad administrativa, en los términos en que fue formulada, constituye un “caso” o “controversia judicial”, promovido por parte interesada, que permite la intervención del Poder Judicial de la Nación.

En cuanto al fondo de la cuestión, el juez *a quo* hizo especial mérito de la sentencia dictada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, el 10 de diciembre de 2013, en los autos “Fiscalía de Investigaciones Administrativas c/ EN – Mº Interior – PFA – nota 176/07 – sumario 226/05 s/ proceso de conocimiento” y de lo establecido en el Reglamento de Investigaciones Administrativas aprobado por decreto 467/99 y en la ley 24.946 (arts. 20, 45, inc. a; 49 y 50).

Sobre tales bases, en síntesis, sostuvo que el argumento empleado por la autoridad administrativa para denegar la información requerida –esto es, que la ley 25.188 no prevé al Ministerio Público entre los autorizados a indagar en el contenido de los Anexos reservados de las declaraciones juradas patrimoniales integrales– resulta contrario al principio republicano de gobierno, que supone –entre otras garantías– el control amplio del ejercicio de la función pública.

III. Disconforme con dicho pronunciamiento, el Estado Nacional interpuso recurso de apelación (a fs. 127) y expresó sus agravios (a fs. 135/140 vta.), los que fueron contestados por la parte actora (a fs. 142/148).

IV. En cuanto interesa, la demandada cuestiona:

a) Que el señor juez de grado haya rechazado la excepción de falta de legitimación activa y el planteo de ausencia de “caso judicial” o controversia, sin efectuar consideración alguna respecto de lo señalado por su parte en la contestación de demanda en cuanto a que la actora carecía de un interés concreto y personal que se encontrase afectado por los actos cuestionados; la cuestión habría devenido en un planteo abstracto pues el organismo formuló una denuncia penal ante el fuero federal para investigar los mismos hechos que constituyen el objeto de su pesquisa.

b) Que la decisión apelada haya sido fundada en conclusiones de un fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación emitido en un caso que no guarda relación con la materia ventilada en autos.

Destaca, en tal sentido, que en el precedente del Alto Tribunal los actos administrativos cuya nulidad propició la actora contrariaban una expresa disposición legal: el artículo 49 de la Ley 24.946. Por tal razón, la Corte concluyó en que negarle a la FIA la posibilidad de ejercer el rol de acusador en un sumario administrativo resultaba ilegítimo por desconocer una previsión normativa expresa.

Precisa que en el caso de autos, por el contrario, no existe cláusula legal alguna que habilite a la FIA a acceder al contenido de las declaraciones juradas reservadas que solicitó. Más aún: la letra expresa de las normas que regulan la cuestión se lo impiden, pues conforme a ellas sólo puede trascender el contenido de dichas declaraciones a requerimiento de la “autoridad judicial” o de la Comisión Nacional de Ética Pública (conf. art. 6º, inc. e y 19 de la ley 25.188 y art. 19 del decreto nº 164/99 reglamentario de dicha ley).

Sostiene que la invocación de los artículos 26 y 45 de la Ley 24.946 no basta para superar las expresas restricciones contempladas en el régimen legal de las declaraciones juradas patrimoniales integrales fijado en la ley 25.188. Aquellos artículos integran una ley anterior y genérica regulatoria del Ministerio Público y sus facultades y no pueden prevalecer frente a la ley posterior y específica que establece el régimen de las declaraciones juradas.

Insiste, además, en que la FIA no puede ser equiparada a “autoridad judicial”, y –no obstante no haber sido tomando en cuenta por el juez *a quo*– reitera su crítica a lo decidido por la Sala I de la Cámara Nacional de Casación Penal en el fallo “Sicari” invocado por la actora.



CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL
SALA II

Causa nº 28.185/2010

c) Que el juez de grado haya considerado que la interpretación realizada por la administración -para negar la información con fundamento en que la ley 25.188 no prevé al Ministerio Público entre los autorizados a indagar en el contenido de los Anexos reservados de las declaraciones juradas patrimoniales integrales- resulta contraria al principio republicano de gobierno, que supone – entre otras garantías- el control amplio del ejercicio de la función pública.

Considera que el respeto al aludido principio habría estado plenamente resguardado pues la Administración no negó la información que se le requería, sino que señaló que la normativa aplicable preveía su entrega a requerimiento del magistrado judicial (y no de un integrante del Ministerio Fiscal), o de la autoridad administrativa habilitada por la ley. En otras palabras: las facultades de control de los actos ejercidos durante la función pública, en el caso, están a cargo del magistrado judicial que reclame el acceso al contenido de las declaraciones juradas a las que se hace referencia.

Y, advierte, al respecto, que la norma que desatiende las facultades de la actora -en tanto las atribuye a otros órganos- no fue impugnada en su constitucionalidad, razón por la cual habría sido el juez quien –con su interpretación extensiva de las normas, contraria a la voluntad del legislador- lesionó el principio republicano de gobierno.

d) Que se le haya impuesto una conducta de cumplimiento imposible porque la constriñe a su parte a enmarcar su actuación por fuera del mandato legal.

e) Que el juez no haya realizado un examen acabado de los derechos y garantías en juego.

Destaca, en tal sentido, que el carácter reservado de las declaraciones juradas patrimoniales se sustenta en la protección de la seguridad y de la privacidad de quienes la proporcionaron, con la finalidad de resguardar sus derechos evitando que trasciendan.

V. De manera preliminar, es oportuno destacar que los jueces no están obligados a seguir a las partes en todas y cada una de las argumentaciones que se pongan a consideración del Tribunal, sino tan solo en aquellas que sean conducentes para decidir el caso y que basten para dar sustento a un pronunciamiento válido (Fallos: 258:304; 262:222; 265:301; 272:225; 278:271; 291:390; 297:140; 301:970, entre muchos otros).

VI.1. Para decidir el caso, debe recordarse que al establecer las autoridades de la Nación, en la esfera del gobierno federal, la Constitución Nacional ubica al Ministerio Público como un órgano extrapoder -no incluido en el ámbito del Poder Legislativo, ni en el del Poder Ejecutivo, y tampoco en el del Poder Judicial-, y lo califica como *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.*

Como se ha señalado, al despegar al Ministerio Público de la tríada clásica de poderes, mediante una norma directamente operativa y autoaplicable, el constituyente buscó afianzar los controles y garantizar mejor las libertades públicas, atribuyendo al Ministerio Público un papel que es clave para controlar la corrupción administrativa y los desvíos de poder (conf. Gelli, María Angélica, *Constitución de la Nación Argentina, comentada y concordada*, 4ta. Edición Ampliada y Actualizada, tomo II, edit. La Ley 2008, com. art. 120, p. 579 y ss.).

VI.2. La Fiscalía de Investigaciones Administrativas integra el Ministerio Público.

Y, a su respecto, tal como lo hizo el señor juez de grado, es conducente poner de resalto los argumentos expuestos por la Corte Suprema de Justicia en el marco de la causa caratulada "Fiscalía Investigaciones Administrativas (ex. 21.637/457) c/ EN – MO Interior – PFA – nota 176/07 – sumario 226/05 s/ proceso de conocimiento", decidida el 13 de diciembre de 2013, respecto de la naturaleza, las funciones y las atribuciones de la FIA. Mas allá de las diferencias entre aquella causa y ésta, la doctrina sentada por el Alto Tribunal, al respecto, es plenamente aplicable a la situación de autos, con las adaptaciones propias del objeto de este proceso, que fueron efectivamente realizadas por el *a quo* y a las que se hará referencia a continuación.

VI.3. En efecto, y en cuanto a la naturaleza del organismo, en el fallo de la Corte se puntualizó que *ya en el decreto-ley 11.265/62 de creación de la FIA se expresó la necesidad de que "la investigación de las irregularidades administrativas se promueva por órganos permanentes e independientes del Poder Ejecutivo dotados de facultades que aseguren su eficiencia".* Además, se destacó que *a los fines de las investigaciones que la FIA deba practicar, se invistió al Fiscal General y a los fiscales adjuntos de la facultad de "(s)olicitar informes, documentos, antecedentes y todo otro elemento que se estime útil" a cualquier organismo, persona física o jurídica, pública o privada, "todos los cuales estarán obligados a proporcionarlos dentro del término que les fije, bajo apercibimiento de*



Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL
SALA II

Causa nº 28.185/2010

ley" y sin que puedan siquiera oponer disposición alguna que establezca el secreto (art. 6º, inc. b, decreto-ley 21.383/76) (considerando 5º).

También allí se precisó que, con posterioridad a la reforma constitucional, la ley orgánica del Ministerio Público 24.946 disipó las dudas generadas en torno a la ubicación institucional de la FIA. De tal modo, el legislador preservó su configuración –heredada de la legislación precedente– y la incluyó dentro de la estructura del Ministerio Público Fiscal como órgano dependiente de la Procuración General de la Nación (art. 43), cuya autonomía ya había sido reconocida en el artículo 120 de la Constitución Nacional (ver en este sentido resolución PGN 147/08). Así, se garantizó al órgano de control el goce de la autonomía ya reconocida al Ministerio Público con relación a los demás poderes del Estado; en términos de la propia ley de creación de ese ministerio "sin sujeción a instrucciones o directivas emanadas de órganos ajenos a su estructura" (art. 1º de la LOMP) y, claro está, con perfiles propios que permiten su diferenciación de la actuación de otros organismos de la administración de control (considerando 6º).

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

VI.4. Por las razones antes expuestas el juez a quo consideró arbitrario, carente de sustento jurídico y, por ende, nulo (art. 7º, inc. c y 14 inc. b de la LNPA) lo resuelto por la autoridad administrativa mediante Nota OA/DI nº 3441/09 y Resolución MJSyDH nº 773/10 para negar la información requerida por la FIA en la presente causa y dentro del marco de la investigación realizada (Expte. FIA nº 26.296/1664). En efecto el argumento intentado por la autoridad administrativa para negar la información con fundamento en que la ley 25.188 no prevé al

Ministerio Público entre los autorizados a indagar en el contenido de los Anexos reservados de las declaraciones juradas patrimoniales integrales, resulta contrario al principio republicano de gobierno, que supone –entre otras garantías– el control amplio del ejercicio de la función pública.

Al respecto el magistrado recordó que las investigaciones se realizarán por el solo impulso de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas y sin necesidad de que otra autoridad estatal lo disponga (art. 45, inc. a) y que, a tal efecto, se dispusieron para el mejor cumplimiento de sus funciones, las facultades de requerimiento y colaboración tanto a los organismos públicos de cualquier repartición como a los privados y a particulares (art. 50 en consonancia con el artículo 26 del mismo cuerpo legal).

Asimismo, el juez coincidió con el Alto Tribunal en que todo lo expuesto no es más que el corolario que se deriva del principio republicano de gobierno, toda vez que la existencia de órganos de control eficiente sobre la tarea desarrollada por los funcionarios es una de las características definitorias de dicho axioma constitucional. De este modo, el Ministerio Público -como órgano independiente- cumple con su función de defensa de los intereses, generales de la sociedad; función de control que a la vez importa el resguardo del propio administrador. Ciertamente, el sistema republicano supone que los funcionarios estén sujetos a algún mecanismo de control institucional relativo al modo en que ejercen su función (Fallos: 327: 5863 in re "Quiroga", mayoría y voto concurrente del juez Fayt), mientras quienes integran este organismo no pueden sustraerse a las directivas constitucionales y legales antes expuestas ni delegar en otros funcionarios -cualquiera fuese su naturaleza- el ejercicio de esas atribuciones que las leyes les confieren. Si se desconoce el papel asignado a la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas la estrategia de transparencia fracasa en su objetivo, en tanto se mantiene el ejercicio discrecional de sectores de la Administración que se consideran a sí mismos como esferas inmunes al control.

Y también en que, resulta necesario destacar la necesidad de fortalecer en la práctica de las instituciones de la Administración la organización en torno a un principio de transparencia que neutralice la lógica corporativa que ha constituido a lo largo del tiempo un rasgo distintivo del sistema. En efecto, el control no puede ser sólo jerárquico, pues "dentro del sistema republicano de gobierno ningún funcionario del Estado es dueño o árbitro de los intereses que le son confiados, todos son mandatarios del pueblo, que les señala su cometido a través de las normas a las que deben sujetar su actuación" (Fallos: 327:5863, voto concurrente del juez Maqueda). Ello por cuanto, la actividad estatal no debe estar monopolizada por voluntades omnipotentes sino repartida entre órganos cuyas



Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL
SALA II

Causa nº 28.185/2010

competencias se establecen normativamente (Fallos: 327:5863, voto del juez Fayt) (considerando 9º).

VI.5. Las consideraciones que anteceden no fueron debidamente rebatidas por el recurrente.

Son insuficientes e inexactas sus afirmaciones respecto de que el caso fallado por la Corte Suprema no guarda relación con la materia ventilada en autos, y que mientras que en dicho precedente los actos administrativos cuya nulidad propició la actora contrariaban una expresa disposición legal (el artículo 49 de la Ley 24.946), en el caso de autos no existe cláusula legal que habilite a la FIA a acceder al contenido de las declaraciones juradas reservadas sino que, por el contrario, el contenido de dichas declaraciones solo puede trascender a requerimiento de la "autoridad judicial" o de la Comisión Nacional de Ética Pública.

Es que, tanto en uno como en otro supuesto la cuestión a dilucidar requirió y requiere examinar *el alcance de las facultades de la FIA* mediante una interpretación de las normas en juego, que no puede ser hecha de manera que excluya la consideración del ordenamiento jurídico en forma completa e integral, análisis que debe ser llevado a cabo en armonía con la totalidad de la legislación específica, y con respeto genuino del mandato de defensa de la legalidad contenido en el artículos 120 de la Constitución Nacional –receptado en la LOMP– y del principio republicano de gobierno consagrado en el artículo 1º del mismo texto constitucional.

Mutatis mutandi, la doctrina sentada por la Corte sobre la naturaleza de la FIA, su función y sus facultades es aplicable a la situación debatida en autos.

VI.6. En tal sentido, conviene recordar que la interpretación de las leyes y los preceptos constitucionales debe hacerse siempre evitando darles un sentido que ponga en pugna las disposiciones, destruyendo las unas por las otras, y adoptar como verdadero el criterio que las concilie y deje a todas con valor y efecto (*Fallos: 296:372; 301:771; entre muchos otros*).

Asimismo se ha dicho que la interpretación de la ley debe practicarse teniendo en cuenta el contexto legal y los fines que la informan (*Fallos: 319:1765*).

Con arreglo a tales directrices, coincido con el señor Fiscal General de Cámara en cuanto a que el tenor de las normas aplicables al caso, como los principios que las informan, conducen a propiciar la confirmación de la solución adoptada por el magistrado.

VI.7. En otro orden de ideas, es preciso reparar en que la restricción del acceso a los anexos reservados prevista en el inciso e) del artículo 6º de la ley 25.188, tiene por objeto prevenir ataques a la seguridad de los funcionarios públicos que podrían sobrevenir si cualquier persona tuviera acceso irrestricto a ciertos datos sensibles, pero de ninguna manera fue el objetivo de la ley obstaculizar a quienes tienen a su cargo -por mandato constitucional y legal- el control de la legalidad y la defensa de los intereses generales de la sociedad las investigaciones de la conducta administrativa de los agentes integrantes de la administración sujetos a su jurisdicción (conf. doct. Cámara Nacional de Casación Penal, Sala I, del 29/9/2008, en “Sicari, Oscar Alfredo s/ recurso de casación”).

Adviértase que, en todos los supuestos, las investigaciones se realizarán por el solo impulso de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas y sin necesidad de que otra autoridad estatal lo disponga, sin perjuicio de ajustar su proceder a las instrucciones generales que imparta el Procurador General de la Nación (artículo 45, inciso a, de la ley 24.946).

Tanto la ley 25.188 como su decreto reglamentario 164/99 deben ser interpretados respetando el espíritu y la finalidad de una norma de naturaleza superior como lo es el artículo 120 de la Constitución Nacional (conf., en igual sentido, Cámara Nacional de Casación Penal, Sala I, “Sicari”, cit.).

Una interpretación armónica de los intereses en juego lleva a sostener que no puede entenderse que la restricción del acceso a los anexos reservados de las declaraciones juradas patrimoniales comprenda a la FIA, puesto que no parece razonable inferir que esa reserva pueda serle oponible a un órgano de control externo de la Administración Pública nacional que forma parte del Ministerio Público Fiscal y que tiene por función primordial la defensa de la legalidad y de los intereses generales de la sociedad; máxime que la FIA es el órgano especializado, independiente y capacitado del Ministerio Público de la Nación para la investigación de delitos cometidos por funcionarios públicos. De sostenerse lo contrario, como lo advirtió el señor Fiscal General de Cámara, se restringirían en desmedro del propio texto constitucional (art. 120 CN), del legal (arts. 1º, 26, 43, 45 y 50 de la ley 24.946 y 13 de la ley 25.233), y del reglamentario (Res. PGN nº 18/05) las prerrogativas y deberes que se encuentran en cabeza de la FIA; y, al mismo tiempo, la sociedad en su conjunto podría ver frustrados sus derechos ante la inacción investigativa de las autoridades administrativas y judiciales competentes. La existencia de órganos de control -eficientes- de la tarea desarrollada por los funcionarios es uno de los pilares en los que se asienta el régimen republicano de gobierno (conf. Sala IV, “Fiscalía Investigaciones



Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL
SALA II

Causa nº 28.185/2010

Administrativas –Ex 21637/457– c/ EN – Mº Interior – PFA – Nota 17607 – sumario 226/05 s/ proceso de conocimiento”, 10/11/2009).

Como también lo señaló el Fiscal, la FIA constituye uno de los principales vehículos del Estado Nacional para dar cumplimiento al compromiso asumido por nuestro país al suscribir la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (ley 26.097). Ésta, en su artículo 36, establece que “Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, se cerciorará de que dispone de uno o más órganos o personas especializadas en la lucha contra la corrupción mediante la aplicación coercitiva de la ley. Ese órgano u órganos o esas personas gozarán de la independencia necesaria, conforme a los principios fundamentales del ordenamiento jurídico del Estado Parte, para que puedan desempeñar sus funciones con eficacia y sin presiones indebidas...” (ver “Apuntes sobre el sistema judicial y el Ministerio Público Fiscal de la República Argentina”, elaborado por la Secretaría de Coordinación Institucional de la Procuración General de la Nación; www.mpf.gov.ar/Institucional/Coordinación/Documentos/Apuntes).

VI.8. Todo lo expuesto evidencia plenamente el *interés* y consiguiente legitimación de la FIA –afectada en sus atribuciones– en la promoción de estas actuaciones; y, consecuentemente, su habilitación para obrar como parte actora de tal modo incuestionable, en cuanto se encuentra especialmente facultada para articular la pretensión respecto de la materia sobre la cual versa el proceso.

La FIA constituye un centro de imputación de determinadas competencias que le fueron atribuidas en forma expresa para el adecuado cumplimiento de sus fines, por lo que negarle legitimación para cuestionar actos que las restringen importaría vedarle la posibilidad de su resguardo (conf. doct. dictamen de la Procuradora General de la Nación, del 10/12/2013, en los autos F.671. XLVIII “FIA c/ EN –Mº RREE– resol 2046 [expte. 40422/04] y otro s/ proceso de conocimiento”, cuyos fundamentos y conclusiones hizo suyo la Corte Suprema de Justicia, el 3/6/2014).

Destacase, por último, que la cuestión concerniente a la denuncia penal efectuada por la FIA en los términos del artículo 177 del Código Procesal Penal carece de entidad para modificar lo resuelto, pues aparte de que dicha actuación no implica renuncia alguna a la defensa de sus atribuciones, negadas en sede administrativa, no se advierte óbice para sostener, en el caso, la posibilidad de una actuación simultánea de la Fiscalía y del Poder Judicial, cada órgano en su

ámbito, en el ejercicio de su propia competencia, y en un marco de coordinación y colaboración (arg. art. 120 CN), máxime cuando el juez penal ha dispuesto el archivo de las actuaciones “hasta tanto nuevos elementos de prueba aporten datos de interés que permitan iniciar una nueva investigación judicial en relación a los extremos denunciados” (ver causa penal –cuerpo IV–, acompañada en fotocopia certificada a las presentes actuaciones), temperamento que en principio habilita precisamente la formulación del requerimiento de tales nuevos elementos.

Por las razones expuestas, voto por confirmar la sentencia apelada en cuanto fue materia de recurso, con costas (art. 68, primera parte, CPCCN).

El doctor José Luis Lopez Castiñeira adhirió al voto que antecede.

La doctora María Claudia Caputi dijo:

I. Tengo para mí que la acción emprendida debe ser desestimada. A tal fin, comienzo por señalar que el texto de las normas aplicables al caso atribuye únicamente a las autoridades judiciales la competencia para requerir la entrega de los sobres con información reservada de las declaraciones previstas por la ley nº 25.188 (sentado ello en función de que no viene al caso especular sobre las atribuciones de una comisión que, a la postre, jamás llegó a ser constituida, máxime cuando las disposiciones respectivas han sido derogadas mediante el art. 8º de la ley 26.857, B.O. 23/05/2013).

Bajo esta lógica, la institución actora no puede ser equiparada a una “autoridad judicial”, a los efectos de ejercer la competencia consistente en ordenar la entrega de los sobres en cuestión. Así lo interpreto, en el entendimiento de que el rol de un fiscal, sea integrante de la generalidad del Ministerio Público, o bien de la dependencia específica para investigar delitos contra la Administración Pública según los alcances de los arts. 43 a 50, que integran el Capítulo II de la Sección II del Título II de la ley nº 24.946 –es decir: la Fiscalía de Investigaciones Administrativas–, consiste en promover la correspondiente investigación, produciendo las actuaciones correspondientes a tal efecto, lo cual bien puede incluir la solicitud o petición de que sea entregada la documentación cubierta por la reserva legal, más sin alcanzar a la emisión de la orden respectiva. Ello, a mi entender, excluye el puntual curso de acción pretendido en autos por la actora.

II. Ingresando al desarrollo de los fundamentos que me conducen a las conclusiones adelantadas, comienzo por interpretar que, en lo que atañe



CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL
SALA II

Causa nº 28.185/2010

concreta y puntualmente a la faz reservada de las declaraciones, aquellas normas sólo facultan al organismo actor para petitionar al juez interviniente que, de ser necesario, levantando la reserva de la información (legalmente prevista), ordene la entrega del sobre que la contiene, lo cual será determinado una vez constatados los presupuestos a los que queda condicionada tal medida, tópico que no es materia de debate en autos. Lo dicho, en la comprensión de que el Ministerio Público agota con la respectiva petición sus funciones, que no se extienden al libramiento de tal orden para compeler a la entrega de tal documentación. Da sustento a esta perspectiva, el dato normativo de que ésta última sólo puede ser válidamente ordenada por un magistrado del Poder Judicial, de allí la expresa alusión legislativa a la “autoridad judicial” en el art. 6º, inciso e) *in fine* de la ley nº 25.188 de ética para la función pública.

Estimo que un razonable paralelismo puede ser trazado con otras dicotomías del deslinde de funciones entre jueces y fiscales en el marco del proceso penal encaminado a la investigación de delitos y la consecuente imposición de penas si correspondiere. Entre otras, cabría citar el requerimiento de allanamientos de domicilios, interceptaciones telefónicas, u otras medidas que levantan un estado de protección normativo sobre una persona que, valga tenerlo presente, sigue gozando de ciertas garantías constitucionales y legales al quedar sometida a una investigación por hechos que pudieran configurar un delito de los tipificados en nuestra legislación.

Por lo demás, esta disposición no me parece, *prima facie*, contraria a los postulados del sistema republicano de gobierno, ni a los principios fundantes de nuestra Ley Fundamental. Antes bien, se estima que resulta una razonable reglamentación del art. 36 de la Constitución Nacional, sin que la institución actora aporte argumentos que convenzan de lo contrario.

Ciertamente, si el legislador, al sancionar la ley nº 25.188, eligió en el inciso e), *in fine*, del art. 6º, el concepto de “autoridad judicial”, a los fines de atribuir a un órgano estatal determinado la facultad para requerir la entrega del anexo reservado de las declaraciones juradas presentadas en los términos de dicha ley, la elección semántica no parece baladí. En efecto: no debería ser soslayado que a la Fiscalía de Investigaciones Administrativas, tanto como al Ministerio Público globalmente considerado, les está vedado ejercer funciones judiciales, por lo que el rol o perfil institucional de los que están investidas, no es susceptible de ser subsumido en la noción de “autoridades judiciales”.

Abona lo expresado el texto explícito del art. 27 de la ley nº 24.964 – titulado de modo suficientemente expresivo: “Funciones excluidas”–, el cual reza, en su primer oración: “[q]uedan excluidas de las funciones del Ministerio Público; la representación del Estado y/o del Fisco en juicio, así como el asesoramiento permanente al Poder Ejecutivo y el ejercicio de funciones jurisdiccionales”.

Cabe advertir, además, que para fines de octubre de 1999, época de la promulgación de la ley nº 25.188, el Ministerio Público gozaba desde unos años atrás de la autonomía que le había reconocido el art. 120 de la Constitución Nacional reformada. A su vez, la ley nº 24.946, instrumento de regulación orgánica del Ministerio Público –que contiene el art. 27 ya transcrito–, había sido publicada aproximadamente un año y medio antes (más precisamente: el 23 de marzo de 1998), circunstancia que descarta un supuesto de inadvertencia o imprevisión del legislador que, como es sabido, no debe en principio presumirse, como reiteradamente ha interpretado nuestro Máximo Tribunal. A tal efecto, son ilustrativos los pronunciamientos publicados en *Fallos*, 314:1849; 319:2249; 326:5, 704, 1339, 2390; 327:931, 5091; 328:2627; 329:21, 3564, 4007, 5826; 330:304, 4713, entre muchos otros, según los cuales las leyes deben interpretarse evitando suponer la inconsecuencia, la falta de previsión o la omisión involuntaria del legislador; de ahí que cuando la ley emplea determinados términos y omite, en un caso concreto, hacer referencia a un aspecto, la regla más segura de interpretación es que esos términos no son superfluos, sino que su inclusión se ha realizado con algún propósito, por cuanto, en definitiva, el fin primordial del intérprete es dar pleno efecto a la voluntad del legislador.

Bajo afines consideraciones, se ha interpretado en múltiples ocasiones, además, que la primera regla de interpretación de las leyes consiste en dar pleno efecto a la intención del legislador, recordando que la primera fuente para determinar esa voluntad es la letra de la ley (C.S.J.N., *Fallos*: 308:1745; 312:1098; 313:254, entre otros), y que “cuando ésta no exige esfuerzo de interpretación debe ser aplicada directamente, con prescindencia de consideraciones que excedan las circunstancias del caso expresamente contempladas por la norma” (*Fallos*: 311:1042; y 329:3470, entre otros).

Advierto que seguir estas pautas sería la única manera de cumplir el mandato jurisprudencial según el cual “...es inadmisibles toda interpretación que equivalga a prescindir de la norma que gobierna el caso” (cfr. C.S.J.N., *Fallos*: 277:213; 279:128; 281:170). De tal manera, siendo que el art. 6º, inc. e) *in fine* de la ley nº 25.188 prevé que el sobre reservado “sólo deberá ser entregado a requerimiento de” ... “autoridad judicial”, tal mandato debe ser



Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL
SALA II

Causa nº 28.185/2010

cumplido del modo en que el legislador lo ha concebido que, según los conceptos que se vienen desarrollando, impiden considerar como *autoridad judicial* a la Fiscalía de Investigaciones Administrativas.

Forzoso se me torna, entonces, recordar que, según lo ha establecido la Corte Suprema, "...el principio de legalidad (art. 18 de la Constitución Nacional) exige priorizar una exégesis restrictiva dentro del límite semántico del texto legal, en consonancia con el principio político criminal que caracteriza al derecho penal como la *ultima ratio* del ordenamiento jurídico, y con el principio *pro homine* que impone privilegiar la interpretación legal que más derechos acuerde al ser humano frente al poder estatal" (*Fallos*, 331:858). Esta consideración debe ser conjugada, en todo caso, con los alcances del concepto de reserva, que naturalmente limita el acceso o el levantamiento del consecuente estado de secreto sólo a las autoridades competentes.

III. A esta altura del análisis, también debo dejar sentado que, en mi parecer, no empece a las consideraciones vertidas la decisión adoptada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el Expte. F. 215. XLVI., autos: "Fiscalía Investigaciones Administrativas (ex. 21.637/457) c/ E.N. – Mº Interior – P.F.A. – nota 176/07 - sumario 226/05 s/ proceso de conocimiento", mediante la sentencia del 10 de diciembre de 2013.

Por empezar, mediante el acto atacado en aquel proceso se había negado a la F.I.A., por un lado, el derecho a intervenir como parte acusadora en un sumario administrativo (que se seguía respecto de la conducta atribuida a personal policial en oportunidad de incidentes producidos tras un encuentro deportivo) y, por otro, la remisión misma de las actuaciones administrativas solicitadas en el marco de un expediente iniciado por la propia Fiscalía actora.

Adviértase que, al delimitar las cuestiones en debate en dicho caso, la Sala IV de esta Cámara de Apelaciones indicó, por un lado, lo atinente a "...la interpretación del alcance de las facultades de la F.I.A. "en los sumarios instruidos por la Administración"" y, por el otro, "...si tales facultades pueden ser ejercidas "dentro del ámbito de la Policía Federal"" (véase, al respecto, la reseña volcada en el considerando 2º del fallo recaído *in re*: "Fiscalía Investigaciones Administrativas –ex. 21.637/457- c/ E.N. – Mº Interior – P.F.A. – nota 176/07 – sum. 226/05 s/ proceso de conocimiento", citado). Así las cosas, el Máximo Tribunal se abocó al esclarecimiento del alcance de los arts. 45, 48 y 49 de la LOMP, de manera que la cuestión en juego distaba de la configurada

en los presentes autos, lo cual no es que impida decidir como se propicia, sino que directamente torna carente de pertinencia o aún de necesidad su extrapolación a efectos de resolver en esta oportunidad.

Como fuese, no deja de observarse que las apreciaciones expresadas a lo largo del considerando 9º del fallo de la Corte Suprema reseñado, más allá de ser valiosas en punto a destacar la innegable necesidad de que sean reconocidas y no negadas o retaceadas las facultades de los organismos de control, no resultan determinantes para dilucidar la materia a decisión en la presente causa, ni tampoco –a mi modo de ver, y según los alcances que asigno al fallo del Máximo Tribunal antes citado– colisionan de modo alguno con las conclusiones a las que se arriba en este voto, y mucho menos las desvirtúan, al menos desde un punto de vista lógico.

Sobre la importancia de tales organismos y la necesidad de evitar interpretaciones enervantes de los textos legales atributivos de sus competencias, me voy a permitir tener en cuenta que antes de ahora he tenido la oportunidad de enfatizar la necesidad de que a los organismos de control y de investigación de actos delictivos contra la Administración Pública les sean reconocidas en plenitud las atribuciones encomendadas por el ordenamiento jurídico (cfr. mi artículo: *“La Oficina Anticorrupción ve reivindicado definitivamente su rol de querellante en causas penales”* - Comentario al fallo *“Gostanián”* de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, publ. en revista *La Ley*, vol. 2006-E, págs. 272 a 278, donde se retoma idéntica concepción a la propiciada el año 2000 en mi obra *“La Ética Pública”*, editada por Depalma).

De hecho, si en los últimos 14 años he puesto de relieve en diversos foros y oportunidades la necesidad de que los operadores jurídicos eviten disminuir o negar de cualquier modo las atribuciones de los organismos de control o de investigación de hechos de corrupción (como salvaguarda de que no se tornen quiméricos los postulados que emanan de los arts. 1º y 36 de la Constitución nacional, y de las convenciones internacionales suscriptas y ratificadas por nuestro país en materia de lucha contra la corrupción), también lo hice sobre la premisa de que no era aceptable caer en el otro extremo: es decir, el de exorbitar o extralimitar las competencias expresa y precisamente encomendadas a tales organismos, autorizándolos a actuar por fuera del marco legal aplicable.

Ahora bien, sin perjuicio de lo allí postulado, estimo que la complementación de las funciones asignadas a la F.I.A., bien puede operar respecto de las atribuidas a los jueces con competencia en lo criminal, de modo tal que quede suficientemente preservada la persecución estatal contra todos aquellos que según los indicios recabados, pudieran ser considerados



Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL
SALA II

Causa nº 28.185/2010

autores o partícipes de los delitos tipificados en el Título XI del Libro Segundo del Código Penal. Todo lo cual, como adelanté, en nada lesiona, según mi modo de ver, los postulados basales de nuestra Constitución nacional.

IV. Finalmente, cabe agregar que a la señalada complementación subyace la premisa según la cual es posible trazar un razonable deslinde entre las funciones privativas de los jueces, y las propias de los fiscales, sin que el resguardo de las competencias de éstos últimos autorice a invadir la esfera de cometidos que, por su esencia y por la expresa definición legislativa, resultan del exclusivo resorte judicial. Postular lo contrario implicaría poco menos que afirmar que se retacean las funciones de los fiscales por no permitírseles ordenar por sí y ante sí, el levantamiento del deber de secreto, allanamientos, interceptaciones de comunicaciones, u otras medidas de prueba análogas del curso de los procesos penales, cuya decisión queda reservada en nuestro sistema legal a los magistrados judiciales, por la incidencia de las mismas sobre una esfera de resguardo de garantías que han trazado el constituyente o el legislador.

En todo caso, no encuentro razones por las cuales el reparto que estimo admisible y respetuoso de los textos legales y constitucionales, llegue a obstar *per se*, y *prima facie* considerado, a la buena marcha de la persecución penal correspondiente, lo cual, como recordé en el pasado, es uno de los objetivos primordiales que guían a la legislación aprobada en la materia (cfr., de mi autoría: “La sanción de la Ley de Ética para la función pública”, en: *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública*, Ed. RAP, mayo de 2000, año XXII, vol. nº 260, págs. 9 y ss.; ídem: “El Código de Ética para la Función Pública”, en: *Revista de Derecho Administrativo*, ed. Depalma, año 10, enero – diciembre de 1998, vol. nº 27/29, págs. 305 y ss.; asimismo, el capítulo: “Ética Pública y Procedimiento Administrativo”, en la obra colectiva Dirigida por: Héctor Pozo Gowland, David Halperín, Oscar Aguilar Valdés y Fernando Juan Lima: *Procedimiento Administrativo*, Buenos Aires, Editorial La Ley, 2012, serie FEDYE, Tomo I, páginas 563 a 608).

Bajo esta comprensión, cabe agregar que en un caso como el presente, no se encuentra en juego solamente la delimitación del alcance de atribuciones de la F.I.A., sino también, de modo paralelo y recíproco, de las encomendadas a la Oficina Anticorrupción (O.A.), en tanto depositaria y custodio de los sobres reservados que contienen las declaraciones

patrimoniales de los funcionarios públicos, función ésta última respecto de la cual la O.A., en su momento, había sido formalmente emplazada por la Auditoría General de la Nación para que extremase los recaudos tendientes a una adecuada custodia de la información cubierta por la aludida reserva, teniendo en mira las responsabilidades ínsitas en el indebido cumplimiento del tal cometido.

En efecto, en el “Informe de Auditoría” aprobado por la Resolución nº 103/2004, elaborado por la A.G.N. sobre la O.A., expresamente se había reprochado a la repartición auditada que no tuviera, al momento de la revisión, “...un procedimiento formalizado para garantizar la seguridad del sistema de guarda del anexo reservado de la Declaración Jurada, ni registro de ingreso a la bóveda” que las contiene, lo cual da una perspectiva de la particular significación de la función bajo análisis (cfr. acápite nº 4.2.2., en la página 23 del documento citado, publicado en el sitio de Internet de la A.G.N.: <www.agn.gov.ar/informes/listado-de-informes>).

Por todo lo expuesto, concluyo que el pronunciamiento de fs. 120/124 debe ser dejado sin efecto y, por consiguiente, la demanda debería ser rechazada, con costas a la perdidosa. **ASI VOTO**

En virtud del resultado que informa el acuerdo que antecede, el Tribunal –por mayoría– **RESUELVE:** desestimar el recurso interpuesto por la demandada y, en consecuencia, confirmar la sentencia apelada en cuanto fue materia de agravios, con costas.

Regístrese, notifíquese y, oportunamente, devuélvase

MARÍA CLAUDIA CAPUTI
(en disidencia)

JOSÉ LUIS LOPEZ CASTIÑEIRA

LUIS M. MÁRQUEZ