



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 9 de Febrero de 2023

Vistos los autos: "Flores, María José c/ EN - M Público de la Defensa s/ amparo ley 16.986".

Considerando:

Que esta Corte hace suyos los fundamentos y conclusiones del dictamen de la señora Procuradora Fiscal, a las que corresponde remitir, por razón de brevedad, con excepción a la cita de Fallos: 335:1126.

Por ello, se declara procedente el recurso extraordinario y se revoca la sentencia apelada. Con costas. Vuelvan los autos al tribunal de origen para que, por medio de quien corresponda, se dicte nuevo pronunciamiento con arreglo a la presente. Notifíquese y devuélvase.

VO-//-

-//-TO DEL SEÑOR PRESIDENTE DOCTOR DON HORACIO ROSATTI

Considerando:

1°) Que en el año 2016 María José Flores fue designada interinamente en un cargo vacante de auxiliar en la Curaduría n° 18 luego de aprobar el examen para el agrupamiento técnico administrativo del Ministerio Público de la Defensa. Ese nombramiento fue prorrogado por sucesivas resoluciones, en la última de las cuales se aclaró que la designación era en reemplazo de una agente de planta permanente (cfr. a fs. 29/33, resoluciones DGN 1397/2016, 1873/2016, 758/2017, 2052/2017). En ese estado de situación, el 22 de diciembre de 2017, la Defensora Pública Curadora n° 18 requirió que se dispusiera el cese del interinato, imputando a la doctora Flores la falta de buen trato y cordialidad con sus pares, incumplimientos del horario laboral e inasistencias sin justificativos. Ante tal circunstancia, la Defensora General de la Nación, mediante la resolución DGN 2270 del 28 de diciembre de 2017, revocó la designación interina con sustento en los arts. 35 y 52 de la ley 27.149.

2°) Que la señora Flores inició una acción de amparo contra el Ministerio Público de la Defensa de la Nación a fin de que se deje sin efecto la resolución DGN 2270/2017 que dispuso su cese, y se ordene su reincorporación y el pago de salarios caídos. Señaló que había sido designada de forma interina y que el acto de desvinculación, pese a estar fundado en imputaciones



Corte Suprema de Justicia de la Nación

sobre su desempeño laboral, fue dictado sin previo sumario administrativo y por lo tanto en violación a su derecho de defensa.

3°) Que el juez de primera instancia hizo lugar parcialmente al amparo, anuló la resolución 2270/2017 y ordenó reincorporar a la agente en el cargo transitorio que tenía. Consideró que el agente interino desarrollaba su tarea mientras durara la vacante transitoria que ocupaba de manera temporaria, o bien por el plazo de la designación, y que las causales invocadas solo podían ser sopesadas para evaluar la prórroga del vínculo.

4°) Que la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal revocó la sentencia de primera instancia y, por consiguiente, rechazó la acción deducida. Luego de repasar los hechos principales del caso y las disposiciones de la ley 27.149 en juego, los jueces consideraron que la obligatoriedad de instruir sumario administrativo se encuentra prevista, únicamente, para quienes se encuentren en planta permanente y no para empleados interinos y contratados. En tales condiciones, sostuvieron que la actora no había logrado acreditar la configuración de un supuesto de ilegitimidad o arbitrariedad manifiesta, en los términos de los arts. 1° de la ley 16.986 y 43 de la Constitución Nacional, en tanto la cuestión planteada requería de un mayor debate y aporte probatorio.

En ese orden, expresaron que los fundamentos que el Ministerio Público de la Defensa invocó para respaldar el cese debían ser cuestionados por un medio judicial apto para desplegar mayores pruebas. Destacaron que la Curadora había intentado comunicar la solicitud de cese mediante la carta documento 22468034 "*sin que conste en el expediente su recepción por parte de la destinataria*" (fs. 180/181). Precisarón que la agente había iniciado la acción de amparo agraviándose -esencialmente- de la falta de instrucción de sumario administrativo y de la omisión de darle la posibilidad de ejercer una defensa. En ese contexto, entendieron que había suficiente motivo para tener por cumplido el recaudo previsto en el art. 2º, inc. d, de la ley 16.986, que impide la admisibilidad del amparo cuando la determinación de la eventual invalidez del acto requiere una mayor amplitud de debate o prueba.

5º) Que la actora interpuso recurso extraordinario contra esa decisión, que fue parcialmente concedido por cuestión federal, y denegado con relación a la arbitrariedad invocada, contra lo cual no se interpuso queja (cfr. fs. 190/207 y 229).

En síntesis, sostiene que la falta de sustanciación de sumario previo viola el régimen de la ley 27.149 y Régimen Jurídico para los Magistrados, Funcionarios y Empleados del Ministerio Público de la Defensa, aprobado por la resolución DGN 1628/10, según el cual los derechos de empleados interinos y permanentes serían idénticos, salvo en lo atinente a la



Corte Suprema de Justicia de la Nación

estabilidad en la categoría e igualdad en la carrera. Descarta que el sumario administrativo esté previsto únicamente para el personal de planta permanente, ya que -según entiende- el art. 108 del régimen citado se refiere sin distinciones a todo el personal del Ministerio Público de la Defensa.

6°) Que el recurso extraordinario es admisible toda vez que se encuentra en juego la validez de actos emanados de autoridades nacionales y la sentencia definitiva del superior tribunal de la causa ha resuelto la cuestión en contra de los derechos que la recurrente invoca. Asimismo, corresponde abocarse al examen de las causales de arbitrariedad planteadas por el recurrente en la medida en que ellas se encuentran inescindiblemente unidas a la cuestión federal referida, más allá de la conducta procesal de las partes (Fallos: 342:1143).

7°) Que esta Corte ha descalificado las decisiones judiciales que incurren en un injustificado rigor formal que confronta con la garantía de la defensa en juicio consagrada por el art. 18 de la Constitución Nacional (Fallos: 342:1434, voto de los jueces Maqueda y Rosatti).

Ello así, en particular, cuando se veda el acceso a la instancia judicial revisora, lo que importa un cercenamiento a esa garantía, en cuanto requiere no privar a nadie arbitrariamente de la adecuada y oportuna tutela de los derechos que pudieran eventualmente asistirle por medio de un proceso conducido en legal forma y que concluya con el dictado de una

sentencia fundada (Fallos: 295:906; 299:421). Ello significa, ni más ni menos, la real posibilidad de obtener la efectiva primacía de la verdad jurídica objetiva, que reconoce base constitucional, concorde con el adecuado servicio de justicia (Fallos: 247:176; 268:413; 279:239; 283:88 y específicamente Fallos: 311:2082; 312:767; 314:1661, entre otros).

8°) Que, en el caso bajo análisis, la cámara consideró que la letra expresa del Régimen Jurídico para los Magistrados, Funcionarios y Empleados del Ministerio Público de la Defensa no exigía un sumario administrativo previo para desvincular a la agente interina. No obstante, reconoció que ella no había sido notificada antes del dictado de la decisión, pues la carta documento que la Defensoría envió fue cursada, el 26 de diciembre de 2017, dos días antes del acto administrativo cuestionado, el 28 de diciembre de 2017, y no media acuse de recibo de esa misiva (cfr. fs. 62).

9°) Que independientemente de la exigencia del sumario administrativo previo frente al tipo de vínculo de la actora con la empleadora, la agente contaba con el derecho a ser oída antes del dictado del acto administrativo que la afectó (art. 1, inc. f, ap. 1° de la ley 19.549), circunstancia que la sentencia aquí apelada descartó expresamente.

Así las cosas, la resolución DGN 2270/17, en cuanto sostiene que "*la Dra. Flores ha sido debidamente notificada*", refiriendo a un instrumento cursado dos días antes sin acuse de



Corte Suprema de Justicia de la Nación

recibo, resulta contraria al art. 18 de la Constitución Nacional y a las convenciones internacionales de derechos humanos que cuentan con jerarquía constitucional, en cuanto resguardan el derecho a la tutela administrativa y judicial efectiva (arts. XVIII y XXIV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 8° y 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 8° y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 2° inc. 3° aps. a y b, y 14 inc. 1° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; conf. Fallos: 327:4185; 344:3230, disidencia del juez Rosatti).

En definitiva, sujetar al justiciable a un proceso de mayor debate y prueba para verificar la vulneración concreta del derecho de defensa y -al mismo tiempo- admitir que no hubo ninguna instancia de participación previa al dictado de un acto administrativo de gravamen como el aquí atacado, pone de manifiesto un rigor formal excesivo incompatible con la tutela judicial y administrativa efectiva.

Por ello, oída la señora Procuradora Fiscal, se declara formalmente procedente el recurso extraordinario y se revoca la sentencia apelada. Con costas. Vuelvan los autos al tribunal de origen a fin de que, por quien corresponda, dicte un nuevo pronunciamiento con arreglo a la presente. Notifíquese y devuélvase.

DISI-//-

-//-DENCIA DEL SEÑOR VICEPRESIDENTE DOCTOR DON CARLOS FERNANDO
ROSENKRANTZ

Considerando:

Que el recurso extraordinario es inadmisibile (art. 280 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación).

Por ello, habiendo dictaminado la señora Procuradora Fiscal, se lo desestima. Con costas. Notifíquese y remítase.

Firmado Digitalmente por ROSATTI Horacio Daniel

Firmado Digitalmente por ROSENKRANTZ Carlos Fernando

Firmado Digitalmente por MAQUEDA Juan Carlos

Firmado Digitalmente por LORENZETTI Ricardo Luis



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Recurso extraordinario interpuesto por la actora, **María José Flores**, representada por los **Dres. Sofía Calderone y Horacio Tomás Liendo**.

Traslado contestado por el **Dr. Ernesto Javier Octavio Geijo**, Director General a cargo de la **Asesoría Jurídica de la Defensoría General de la Nación**.

Tribunal de origen: **Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala III**.

Tribunal que intervino con anterioridad: **Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal n° 1**.



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

S u p r e m a C o r t e :

- I -

A fs. 179/183, la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal (Sala III), al admitir el recurso interpuesto por la demandada, dejó sin efecto la sentencia de primera instancia y, por consiguiente, rechazó la acción de amparo deducida por María José Flores contra el Estado Nacional - Ministerio Público de la Defensa por la cual había impugnado la resolución 2270/2017 de la Defensoría General de la Nación (DGN) y solicitado que se la restituyera en el cargo que interinamente ocupaba en ese organismo.

Cabe destacar, preliminarmente, que los magistrados recordaron -y según surge de las actuaciones- que la actora, mediante la resolución DGN 1397/2016, había ingresado el 9 de septiembre de 2016, luego de aprobar el examen para el agrupamiento técnico administrativo del Ministerio Público de la Defensa, para desempeñarse interinamente en un cargo vacante de auxiliar en la Defensoría Pública Curaduría N° 18 (fs. 28), designación que había sido prorrogada por sucesivas resoluciones y que en la última (resolución DGN 2052/17 - fs. 33) no se había precisado límite temporal alguno. También rememoraron que, no obstante ello, el 22 de diciembre de 2017, la Defensora Pública Curadora N° 18 requirió que se dispusiera el cese del interinato, fundándolo en que los esfuerzos para lograr que la agente mantuviera buen trato y cordialidad con sus pares no

habían dado los frutos esperados, a lo cual se le debían sumar los incumplimientos del horario laboral e inasistencias sin justificativos, entre otros. Ante tal circunstancia, la Defensora General de la Nación, mediante resolución DGN 2270 del 28 de diciembre de 2017, dejó sin efecto la designación interina de la actora, con sustento en los arts. 35 y 52 de la ley 27.149.

Acotaron que, previamente, la Curadora había intentado comunicar la solicitud de cese mediante la carta documento 22468034 "sin que conste en el expediente su recepción por parte de la destinataria (fs. 62)".

Precisaron que la agente había iniciado la acción de amparo agraviándose -esencialmente- de la falta de instrucción de sumario administrativo y de la omisión de darle la posibilidad de ejercer una defensa. En ese contexto, entendieron que había suficiente motivo para tener por cumplido el recaudo previsto en el art. 2° inc. d de la ley 16.986.

A fin de examinar si en el *sub lite* concurría un supuesto de arbitrariedad e ilegalidad manifiesta en la resolución DGN 2270/17 analizaron las disposiciones de la ley 27.149 y las del Régimen Jurídico para los Magistrados, Funcionarios y Empleados del Ministerio Público de la Defensa (RJMPD), aprobado por la resolución DGN 1628/10 y sus modificatorias.

En orden a ello, se detuvieron en el examen de las situaciones de revista en que se puede encontrar un agente (art. 4° del RJMPD), tales como el personal permanente (agente que ocupa un cargo efectivo en la planta del Ministerio Público de la Defensa) y no permanente (agente que presta funciones de



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

carácter transitorio, por períodos de tiempo perentorios), dentro de los cuales se hallan los interinos (los que ocupando o no un cargo en la planta permanente, se desempeñan temporalmente en un cargo transitoriamente vacante) y contratado (quienes cumplen funciones inherentes a cualquiera de los cargos del escalafón, por períodos determinados, en las dependencias en las cuales, por razones funcionales de carácter transitorio, se necesita reforzar el plantel de funcionarios o empleados).

Sentado ello, advirtieron que el art. 15 *in fine* del RJMPD, según el cual "el personal no permanente gozará de los derechos antes mencionados, excepto los consignados en los incisos a) y c), con las salvedades que en su caso pudieran corresponder", estableció que los derechos exceptuados de su goce, para ese personal, eran la estabilidad en la categoría y la igualdad en la carrera (incs. a y c del art. 15 ib.), de los cuales, consiguientemente, carecía la agente mientras se desempeñó en el Ministerio Público de la Defensa por pertenecer a la planta no permanente.

En ese sentido, afirmaron que el acto administrativo objeto de la acción de amparo había sorteado con éxito la revisión de su legitimidad, en la medida en que la decisión de dar por terminada la designación interina de la agente, con fundamento en las causas que surgen de fs. 59, 61 y 65, no requería la sustanciación de un sumario previo.

Concluyeron así en que la actora no había logrado acreditar la configuración de un supuesto de ilegitimidad o

arbitrariedad manifiesta, en los términos de los arts. 1° de la ley de amparo y 43 de la Constitución Nacional, en tanto la cuestión planteada requería de un mayor debate y aporte probatorio que excedía la acción de amparo.

Advirtieron que, si bien en la sentencia de grado el juez había estimado que se encontraba suficientemente acreditada la arbitrariedad y la ilegalidad del acto por haberse aplicado una norma que sólo rige para el personal contratado (art. 53 *in fine* del RJMPD), en rigor -prosiguieron-, la obligatoriedad de instruir sumario administrativo, únicamente, se hallaba prevista para al personal de planta permanente -no así para el interino ni el contratado-, circunstancia a la cual debía agregarse que si lo que se pretendía controvertir eran los motivos que el demandado invocaba para respaldar el cese (ausencia de buen trato y cordialidad con el equipo de trabajo, reiteradas llegadas tarde e incluso inasistencias sin aviso ni justificación), aquélla debía acudir a un proceso judicial apto para desplegar mayores pruebas que sustentaran su posición contraria a la de los superiores jerárquicos.

- II -

A fs. 190/207, la actora interpuso recurso extraordinario contra dicha decisión, el que fue concedido por hallarse controvertidas normas de carácter federal y denegado por la causal de arbitrariedad (fs.229), sin que se dedujera queja al respecto.

Sostiene que desde el punto de vista formal, su pretensión, al entablar el amparo, era que se determinara si, a pesar de no haber ocurrido la causa natural de finalización del



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

interinato, se la podía dejar cesante por motivos disciplinarios sin sumario previo y sin que se le otorgara el derecho de defensa respecto de las imputaciones que se le hicieron en el acto administrativo que impugna. Añade que en momento alguno pretendió debatir si los motivos invocados para justificar el cese eran o no ciertos -a pesar de que los había negado- o suficientes para despedirla, por lo cual entiende que la acción de amparo es admisible habida cuenta de que el planteo efectuado en el *sub lite* no requiere mayor amplitud de debate y prueba, ni es una cuestión compleja u opinable, sino de puro derecho.

En cuanto al fondo, sostiene, en lo que aquí interesa, que aun cuando carecía de estabilidad en la categoría, mantenía tal estado mientras durara su interinato, es decir, hasta que ocurriera la causa natural de su cese, razón por la cual no se la podía dejar cesante por motivos disciplinarios sin sumario previo y sin que se le otorgara el derecho de defensa respecto de las imputaciones que se le hicieron.

Descarta que el sumario administrativo previo, como se afirma en la sentencia, esté previsto únicamente para el personal de planta permanente, ya que el art. 108 del RJMPD que lo impone, se refiere a todo el personal del Ministerio Público de la Defensa sin excluir a los interinos, los cuales -según estima- forman también parte de dicho personal de conformidad con el art. 4° de dicho Régimen. De allí que -interpreta- el art. 16 de este último, reglamentario del derecho de estabilidad del personal de planta permanente, no puede entenderse como una

exclusión de ese procedimiento para impulsar el cese de un interinato por motivos disciplinarios, tal como ocurrió en este caso.

Asevera que los motivos aducidos a fs. 59, 61 y 65 son casos disciplinarios y requerían de la sustanciación de un sumario previo que no se hizo, lo cual fulmina al acto lesivo de ilegalidad y arbitrariedad manifiesta. Destaca que es ineludible recordar que la Administración, para actuar, requiere de una norma que le confiera competencia, máxime tratándose de la aplicación de sanciones -en este caso la cesantía para una empleada interina por razones disciplinarias- sin que pueda ejercer su derecho de defensa.

Cita jurisprudencia de la Corte Federal y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en ese sentido, cuyas conclusiones entiende que son relevantes para el examen del *sub lite*.

- III -

A mi modo de ver, los agravios propuestos ante la Corte suscitan cuestión federal suficiente para su tratamiento por la vía intentada, pues se relacionan con la violación de las garantías constitucionales de defensa en juicio y debido proceso consagradas en el art. 18 de la Constitución Nacional y por controvertirse la interpretación de normas federales, así como la validez de un acto de autoridad nacional, y la decisión definitiva del superior tribunal de la causa es contraria al derecho que la apelante fundó en ellas (art. 14, incs. 1° y 3° de la ley 48).



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

Al respecto, es preciso destacar que, encontrándose en debate una cuestión federal, la Corte no se encuentra limitada en su decisión por los argumentos de las partes o de la cámara sino que le incumbe efectuar una declaración sobre el punto disputado (Fallos: 311:2553; 314:529; 321:861, entre muchos otros).

En cuanto a la aptitud de la acción de amparo regulada por la ley 16.986, estimo que no se advierte en la especie la necesidad de mayor sustanciación y prueba para resolver una cuestión eminentemente de derecho y que hace, esencialmente, al procedimiento aplicable para proceder a la remoción de la actora.

- IV -

Se halla fuera de controversia que la actora había ingresado con carácter de "interina" al Ministerio Público de la Defensa y es sabido que, salvo disposición expresa en contrario, las designaciones con dicho carácter implican, en principio, la transitoriedad o inestabilidad de la relación que une a las partes, pues los agentes desempeñan el cargo hasta la designación del titular de la vacante que el interino ocupa.

Sentado ello, no es el expuesto el punto de vista que debe regir el enfoque y la decisión del caso, habida cuenta de que en el acto administrativo impugnado (resolución DGN 2270/17), que dejó sin efecto la designación interina de la actora, no se aludió a la falta de estabilidad sino que se

dieron por terminadas sus funciones porque se habrían constatado faltas de servicio de su parte (tales como no mantener buen trato y cordialidad con sus pares, incumplimientos al horario laboral e inasistencias sin previo aviso), es decir que la resolución tiene una clara naturaleza disciplinaria, ajena a las consecuencias autónomas de la falta de estabilidad.

En tales condiciones, estimo que en el caso debió darse a la agente la posibilidad de ejercer su legítimo derecho de defensa con arreglo al art. 18 de la Constitución Nacional, esto es, con todas las garantías para la inculpada atento al carácter disciplinario que tiene la citada resolución.

En efecto, al haberse decidido con tales fundamentos el cese del interinato de la actora sin ninguna forma de sustanciación previa, se imposibilitó el descargo, la producción y el ofrecimiento de pruebas por parte de aquélla, violándose las formas sustanciales de la garantía constitucional de la defensa que incluye la de asegurar al inculpado la posibilidad de ofrecer prueba de su inocencia o de su derecho, sin que corresponda diferenciar causas criminales, juicios especiales o procedimientos administrativos (conf. doctrina de Fallos: 308:191; 316:2043 y 324:3593).

La Corte ha dicho en reiteradas oportunidades que lo atinente a las decisiones de política administrativa no es materia justiciable, ello lo es en tanto las medidas adoptadas no impliquen respecto de los agentes una descalificación o medida disciplinaria encubierta (Fallos: 330:2180 y 335:1126, entre otros). Asimismo ha expresado que, aun cuando el ejercicio del poder disciplinario no importe ejercer la jurisdicción criminal propiamente dicha ni el poder ordinario de imponer



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

penas, no cabe olvidar que tales supuestos requieren para su validez la observancia del principio de legalidad y de la garantía del derecho de defensa (conf. arg. Fallos: 315:2990, voto de la mayoría).

De allí que las normas del RJMPD aludidas por el demandado y por la cámara no pueden ser invocadas como sustento normativo idóneo para fundar una medida disciplinaria como la aplicada, prescindiendo de tales principios, mediante un procedimiento adecuado en el cual se acrediten los cargos respectivos y en el que medie oportunidad de ejercer el derecho de defensa. Lo contrario importaría convalidar decisiones administrativas que proyecten sombras sobre la reputación de los funcionarios o empleados a quienes se les imputan hechos que no han sido demostrados en legal forma, vulnerándose, por esa vía, garantías consagradas en la Ley Fundamental.

En tales condiciones, considero que la resolución DGN 2270/17 ha afectado el art. 18 de la Constitución Nacional, así como también las convenciones internacionales de derechos humanos que cuentan con jerarquía constitucional, en cuanto resguardan el derecho a la tutela administrativa y judicial efectiva (arts. XVIII y XXIV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 8° y 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 8° y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 2° inc. 3° aps. a y b, y 14 inc. 1° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; conf. Fallos: 327:4185).

- V -

Por las consideraciones que anteceden, opino que corresponde hacer lugar al recurso extraordinario entablado por la actora y revocar la sentencia apelada.

Buenos Aires, de septiembre de 2020.