

LA SEPARACIÓN DE UN FUNCIONARIO FISCAL
QUE REALICE DE FORMA TEMPORAL
ACTOS MATERIALMENTE JUDICIALES DEBE
LLEVARSE A CABO CONFORME A LAS GARANTÍAS
DEL DEBIDO PROCESO, PARTICULARMENTE
POR UN ÓRGANO INDEPENDIENTE E IMPARCIAL

Sinopsis: En la presente sentencia, la Corte Suprema de Justicia de la Nación de Argentina resolvió una queja interpuesta por el Ministerio Público Fiscal de la Nación por denegación de un recurso extraordinario interpuesto contra una decisión de la Cámara Federal de Apelaciones de Resistencia que se pronunció, en vía de amparo, sobre un sumario administrativo iniciado por el Procurador General de la Nación contra una funcionaria del Ministerio Público para determinar la existencia de faltas disciplinarias con relación a su desempeño como fiscal subrogante *ad hoc*, luego de lo cual le aplicó la sanción de exoneración. La Corte Suprema debía determinar si el titular de la Procuración General de la Nación se encontraba facultado por la Ley 24.946 que, entre otros, regula sus atribuciones en materia disciplinaria sobre los empleados y funcionarios que integran el Ministerio Público Fiscal, para aplicar una sanción de exoneración a una funcionaria de ese órgano que se desempeñaba originalmente como secretaria, con motivo de actos que llevó a cabo no en esa condición, sino como magistrada, en la función de fiscal subrogante provisional, cargo en el que previamente había sido designada conforme a la ley. Aunque dicha facultad estaba contemplada en la Ley referida, no estaba prevista expresamente para funcionarios y empleados que se desempeñaran de forma provisional como magistrados, o fiscales subrogantes provisionales.

En primer lugar, la Corte Suprema precisó que la Ley 24.946, o Ley Orgánica del Ministerio Público Fiscal, contempla un doble régimen disciplinario diferenciado en el ámbito personal, ya sea que se trate de magistrados o de funcionarios y empleados. Indicó que excepto por el Procurador General de la Nación y el Defensor General de la Nación, los demás magistrados que componen el Ministerio Público, entre ellos, los

LA SEPARACIÓN DE UN FUNCIONARIO FISCAL

fiscales, sólo podrán ser removidos de sus cargos por las causales especialmente previstas para mal desempeño, grave negligencia o la comisión de delitos dolosos. Sin embargo, ello deberá hacerse a través de una decisión adoptada por un órgano al que expresamente se le reconoce dicha atribución, es decir, el Tribunal de Enjuiciamiento, mediante un procedimiento especial previsto en la Ley 24.946. Para meras infracciones violatorias de los deberes de los magistrados o el quebrantamiento de incompatibilidades, el Procurador General de la Nación, los fiscales respecto de los magistrados de rango inferior que de ellos dependen e, incluso, los jueces, sí pueden imponer sanciones disciplinarias de menor gravedad a los fiscales, sin embargo, subsiste la exclusión de las causas relacionadas con el desempeño funcional.

Ahora bien, particularmente la Corte Suprema refirió que el régimen disciplinario de los funcionarios y empleados tiene sustento no sólo en la Ley 24.946, que atribuye al Procurador General de la Nación dicha función, sino, además, en el Régimen Básico de los Funcionarios y Empleados del Ministerio Público Fiscal de la Nación, reglamento dictado por el propio Procurador General de la Nación en uso de las atribuciones que le confiere la Ley referida. Conforme a dicho régimen, la aplicación de la sanción de cesantía o exoneración es facultad exclusiva del Procurador, previa instrucción de un sumario administrativo a cargo del magistrado o funcionario que se designe para ello.

Por lo tanto, de la normativa señalada no se desprende que el Procurador tenga facultades disciplinarias que impliquen la remoción del cargo de los funcionarios que se desempeñen como fiscales subrogantes *ad hoc* o provisionales, o magistrados transitorios. Por ello, ante un argumento aducido en el sentido de que se trataba de un poder implícito del Procurador, la Corte Suprema indicó que tal facultad disciplinaria no puede considerarse de esa naturaleza cuando implique el cese en el cargo del funcionario que provisionalmente representó al Ministerio Público como magistrado subrogante o provisional, pues para las faltas de los magistrados de dicha institución que por su gravedad pudieran dar lugar a la separación de la función pública, la Ley deliberadamente sustrae de quien ejerce la jefatura de ese órgano constitucional dicha facultad para depositarla en otro, es decir, el Tribunal de Enjuiciamiento que, en principio, es independiente tanto de aquel jefe como de los magistrados inferiores sobre cuya responsabilidad institucional debe pronunciarse. En tal sentido, la Corte Suprema hizo una distinción entre los funcionarios y empleados ordinarios y aquéllos que se desempeñan de forma temporal como fiscales *ad hoc* o magistrados provisionales que, si bien forman parte del Ministerio Público, temporalmente desempeñan funciones autónomas.

Por ello, la Corte Suprema indicó que la Ley 24.946 reglamenta la cláusula constitucional que le da autonomía funcional a los magistrados que componen al Ministerio Público, no sólo frente a los poderes ejecutivo,

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, ARGENTINA

legislativo y judicial, sino también respecto a la propia estructura interna de aquél órgano, a pesar de la organización jerárquica que se le asigna y de los principios de coherencia y de unidad de fines que la caracterizan. Es decir, el principio de unidad de actuación debe entenderse sin perjuicio de la autonomía que corresponda como consecuencia de la especificidad de las funciones de los fiscales en razón de los diversos intereses que deben atender, y de las instrucciones generales que se puedan impartir de acuerdo a los fines específicamente detallados en la ley referida. La Corte Suprema señaló que, incluso, la Ley 24.946 establece ciertas inmunidades respecto a las consecuencias que se derivan de los actos y expresiones de los fiscales subrogantes en lo que respecta al ejercicio de sus funciones, y les confiere un régimen de estabilidad que es semejante a la inamovilidad de los jueces, por lo cual el cese de aquéllos sólo puede ser a cargo del órgano expresamente previsto para ello.

Tomando en cuenta lo anterior, la Corte Suprema destacó que la Constitución Nacional y las normas reglamentarias de naturaleza material y procesal conciben al Ministerio Público Fiscal como una magistratura que cuenta con independencia funcional, situada en interrelación con la ejercida por los jueces, aunque sin subordinación de ninguna índole, pues desde una posición procesal diversa cumple con funciones propias que también son materialmente de naturaleza judicial, en tanto aspira a que el proceso finalice con una sentencia justa. Por ello, al resolver la controversia puesta en su conocimiento, debía tomar en cuenta la exigencia constitucional de preservar las prerrogativas que tienen por objeto fortalecer la independencia de los funcionarios que desempeñan una magistratura de índole judicial, entre ellas, que su responsabilidad institucional sea juzgada por la autoridad federal a la cual compete ejercer esa misión de control, dentro de un sistema de distribución de poderes caracterizado por frenos y contrapesos, además del principio republicano de que todos los funcionarios públicos deben responder por los actos cumplidos en ejercicio de los mandatos correspondientes al cargo desempeñado. Para ello, aunque estimó que no se trataba exactamente de la misma figura, la Corte Suprema tomó en cuenta la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos pues estimó que constituía una guía decisiva para llevar a cabo una adecuada ponderación de todo asunto en que se encuentre en tela de juicio el contenido mínimo que debe alcanzar una magistratura judicial para ser considerada independiente a la luz de principios y disposiciones contenidos en un texto de jerarquía constitucional, como es la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como para el análisis de los procedimientos destinados a juzgar la responsabilidad política de los magistrados del poder judicial. Conforme a los criterios interamericanos, la Corte Suprema refirió que los Estados están obligados a asegurar que los jueces provisorios sean independientes, por lo que la autoridad a cargo del proceso de destitución de un juez debe conducirse imparcialmente en el procedimiento es-

LA SEPARACIÓN DE UN FUNCIONARIO FISCAL

tablecido para el efecto y permitir el ejercicio del derecho de defensa, a fin de prevenir que la libre remoción de jueces fomente la duda objetiva del observador sobre la posibilidad efectiva de aquéllos de decidir controversias concretas sin temor a represalias. Asimismo, indicó que la Corte Interamericana ha sentado la exigencia de que la autoridad a cargo del proceso de destitución de un juez debe conducirse imparcialmente con arreglo al procedimiento pertinente, y que se garantice la independencia de cualquier juez en un Estado de Derecho, lo cual suponía contar con un adecuado proceso de nombramiento, con una duración establecida en el cargo y con una garantía contra presiones externas. Por ello, en el juicio político del que derivará la responsabilidad de un funcionario público son de aplicación las garantías atinentes a que el órgano del Estado que interviniere debe ser competente, independiente, imparcial y actuar en los términos del procedimiento legalmente previsto para el conocimiento y la resolución del caso que se le somete. Igualmente, con base en la jurisprudencia de dicha Corte Interamericana, refirió que el régimen de ascenso, traslado, asignación de causas, suspensión y cesación de funciones del que gozan los jueces titulares debe mantenerse intacto en el caso de los jueces que carecen de dicha titularidad.

De igual forma, con base en los criterios interamericanos, la Corte Suprema señaló que la definición de independencia es expansiva a todo departamento u órgano que cumpla materialmente con funciones judiciales, por lo que el ejercicio autónomo de la magistratura debe ser garantizado por el Estado en su faceta institucional, es decir, en relación con el Poder Judicial como sistema, pues la Corte Interamericana había estimado que el objetivo de la protección radica en evitar que el sistema judicial en general, y sus integrantes, en particular, se vean sometidos a posibles restricciones indebidas en el ejercicio de su función por parte de órganos ajenos al Poder Judicial o, incluso, por parte de aquellos magistrados que ejercen funciones de revisión o apelación. Por ello, el juez debe actuar sin estar sujeto a influencia, aliciente, presión, amenaza o intromisión, directa o indirecta, sino única y exclusivamente conforme a, y movido por, el Derecho. Ante esos casos corresponde examinar si el procedimiento de enjuiciamiento se ajusta a la garantía establecida en el artículo 8.1 de la Convención Americana, que alude al derecho de toda persona a ser oída por un juez o tribunal competente.

Tomando en cuenta lo anterior, la Corte Suprema concluyó que los deberes y obligaciones de los funcionarios del Ministerio Público respecto a su jefe máximo, es decir, el Procurador General de la Nación, y las facultades legales y reglamentarias de éste respecto a la carrera laboral de los funcionarios públicos, que pueden ser desde una promoción hasta el cese de la relación de empleo, demostraban que cuando un funcionario del Ministerio Público es designado transitoriamente para desempeñar la magistratura judicial, su independencia puede ser mermada porque la responsabilidad institucional por el incumplimiento de esa función

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, ARGENTINA

es juzgada por una autoridad, es decir, el Procurador General de la Nación, que, a su vez, ha sido su superior jerárquico y lo seguirá siendo cuando concluya con esa misión provisoria, además, tomando en cuenta que esa facultad no le está expresamente conferida a dicha autoridad. Por ello, estimó que sólo procede la remoción del cargo de quien desempeñó provisoriamente la magistratura si la responsabilidad institucional de los funcionarios de dicho órgano, cuando se desempeñan como fiscales subrogantes, es juzgada por una autoridad expresamente constituida con esa atribución y respecto de la cual, además, pueda razonablemente predicarse que aquellos funcionarios son objetivamente independientes en el ejercicio de su misión como magistrados provisorios. Asimismo, enfatizó que la solución propuesta no significa sustraer a los fiscales subrogantes de las responsabilidades inherentes a las funciones que cumplen, porque aun los que revisten el carácter de provisorios están sujetos a algún mecanismo de control institucional relativo a cómo ejercen su función. No obstante, ello no puede llevar a convalidar procedimientos que, al interferir directa o indirectamente en el desempeño de dicha función, aniquilen las prerrogativas que inequívocamente les corresponden por mandato constitucional. Por todo lo anterior, declaró inadmisibles la queja interpuesta por el Ministerio Público.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación de Argentina se basó, entre otros, en las sentencias dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos *Apitz Barbera y otros* (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) *vs.* Venezuela, y Tribunal Constitucional *vs.* Perú.

La sentencia cuenta con dos votos particulares y tres votos disidentes.

THE SEPARATION OF AN EMPLOYEE
OF THE ATTORNEY GENERAL’S OFFICE
WHO TEMPORARILY PERFORMS MATERIALLY
JUDICIAL ACTIONS SHALL TAKE PLACE
IN CONFORMITY WITH THE GUARANTEES OF DUE
PROCESS, SPECIFICALLY BEFORE AN INDEPENDENT
AND IMPARTIAL BODY

Synopsis: In this judgment the Supreme Court of Justice of Argentina resolved a complaint filed by the Attorney General’s Office due to a denial of an extraordinary remedy against a decision of the Federal Chamber

LA SEPARACIÓN DE UN FUNCIONARIO FISCAL

of Appeals which adjudged, through an amparo appeal, on a summary administrative procedure initiated by the Attorney General against an employee of the Attorney General's Office to determine the existence of disciplinary offenses in relation to her having acted as substitute deputy public prosecutor, after which the sanction consisting on dismissal was applied. The Supreme Court had to determine whether the holder of the Attorney General's Office was authorized by Law 24.946, which regulates its powers on disciplinary matters over the employees and officers that comprise the Attorney General's Office, among other, to apply the punishment of dismissal to an employee whose original function was that of secretary, in relation to that she performed actions not in that condition but as justice, as provisional deputy public prosecutor, to which she had been previously appointed in conformity with the law. Although this power is contemplated in the aforementioned Law, it is not expressly contemplated for employees and officers who act on a provisional basis as justices or provisional deputy public prosecutors.

First, the Supreme Court specified that Law 24.946, or Organic Law of the Attorney General's Office, establishes a double disciplinary regime differentiated according to the type of personnel, divided into justices on one hand and officers and employees on the other. It indicated that except for the Attorney General and the Public Defender of the Nation, all other justices that comprise the Attorney General's Office, including prosecutors, shall only be removed from their positions for the specifically contemplated reasons of poor performance, gross negligence or intentional crimes. However, this shall be performed through a decision issued by a body to which this power has been expressly conferred, meaning the Judicial Impeachment Court, through a special process established in Law 24.946. For violation offenses of the duties of the justices or violation of incompatibilities, the Attorney General, the prosecutors in relation the justices of lower rank subordinated to them, and even the judges, may impose disciplinary punishments of minor gravity to the prosecutors; however, the causes related to performance continue to be excluded.

Nevertheless, the Supreme Court explained that the disciplinary regime of the officers and employees is not only based on Law 24.946 -which confers this function to the Attorney General- but also on the Basic Regime of Officers and Employees of the Attorney General's Office, a regulation issued by the Attorney General himself in exercise of the powers conferred by the referred law. According to said regime, the application of the punishment of dismissal is an exclusive power of the Attorney General, with a preliminary hearing of an administrative summary proceeding by the justice or officer designated for that purpose.

Thus, it cannot be inferred from the set of rules indicated above that the Attorney General has disciplinary powers that include removing from office employees acting as ad hoc or provisional deputy prosecutors, or provisional justices. Thus, in the event of the claim that it is an im-

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, ARGENTINA

plicit power of the Attorney General, the Supreme Court indicated that said disciplinary power cannot be considered as such when it entails the dismissal of the position of the employee which temporarily represented the Attorney General's Office as a deputy or provisional justice, given that with regard to the offenses of justices of said institution which due to their gravity could lead to separation from the public function, the Law deliberately removes the authority of the person who exercises the top position of said constitutional body to assign it to another person, meaning the Judicial Impeachment Court, which, in principle, is independent from both the top most position and inferior justices whose institutional responsibility must be adjudged. In this regard, the Supreme Court made a distinction between regular officers and employees and those who act temporarily as ad hoc prosecutors or provisional justices, which, although part of the Attorney General's Office, perform autonomous functions temporarily.

Consequently, the Supreme Court indicated that Law 24.946 regulates the constitutional clause that gives functional autonomy to the justices of the Attorney General's Office not only with regard to the executive, legislative and judicial branches, but also to the internal structure of said body, in spite of the hierarchical organization assigned and the principles of coherence and unity of goals that characterize it. This means that the principle of unity of actions must be understood without detriment to the autonomy corresponding to it due to the specific nature of the public prosecutors and the various interests that they must address, and the general instructions that can be given in conformity with the goals specifically detailed in the aforementioned law. The Supreme Court indicated that even Law 24.946 establishes certain immunities regarding the consequences derived from acts and expressions of the deputy public prosecutors with regard to the exercise of their functions, and confers them a stability regime similar to the non-removability of judges; therefore, their dismissal can only be determined by the body expressly contemplated for that purpose.

Based on the foregoing, the Supreme Court noted that the National Constitution and the material and procedural regulations conceive the Attorney General's Office as a judgeship with functional independence, interrelated to that exercised by the judges but without any type of subordination, given that from a different procedural position it complies with its own functions which are also of a materially judicial nature, as it seeks for proceedings to be finalized with a fair judgment. Thus, to resolve the dispute under its consideration it had to take into account the constitutional requirement to preserve the prerogatives which seek to strengthen the independence of the officers that perform a judgeship position of a judicial nature, including that their institutional responsibility must be adjudged by the federal authority vested with the jurisdiction to exercise said control, within a system of separation of powers characterized

LA SEPARACIÓN DE UN FUNCIONARIO FISCAL

by checks and balances, in addition to the republican principle that all public officers must be accountable for the acts performed in exercise of the mandates corresponding to position held. In this regard, although it did not address exactly the same figure, the Supreme Court took into account the jurisprudence of the Inter-American Court of Justice -which it considered a decisive guide to perform an adequate weighing of the matter under consideration- regarding the minimum content that a judicial judgeship must have to be considered independent in light of the principles and provisions contained in a text of constitutional hierarchy, such as the American Convention on Human Rights, as well as for the analysis of the procedures destined to adjudge the political responsibility of the justices of the judicial branch.

In conformity with the criteria of the Inter-American Court, the Supreme Court indicated that States have the obligation to ensure that provisional judges are independent; consequently, the authority in charge of removing a judge shall be performed impartially in the proceedings established for that purpose, and must allow the exercise of the right to defend oneself. This is in order to prevent the free removal of judges from creating an objective doubt in the observer regarding their effective possibility of deciding on specific controversies without fear of retaliation. In addition, it indicated that the Inter-American Court has established the requirement that the authority in charge of the process of removing a judge must be conducted impartially in conformity with the pertinent proceedings, and the independence of any judge must be guaranteed in a constitutional state, which presumes having an adequate process for appointment, with an established duration in the position and with a guarantee against external pressures. Thus, in the political proceedings to determine the responsibility of a public officer the guarantees must be applied so that the State entity that intervenes must be competent, independent, impartial, and must act under the terms of the proceedings legally contemplated to hear and adjudge the case. Similarly, based on the jurisprudence of the Inter-American Court, it indicated that the regime for promotion, transfer, assignment of cases, suspension and cessation of functions of full judges must be maintained intact in the event that the judges are not full judges.

Similarly, based on the criteria of the Inter-American Court, the Supreme Court noted that the definition of independence extends to any department or body that materially performs judicial functions; therefore, the independent exercise of judgeship must be guaranteed by the State in its institutional aspect, meaning in relation to the Judicial Branch as a system, because the Inter-American Court determined that the goal of protection is to avoid that the judicial system in general, and its members specifically, be subjected to possible undue restrictions on the exercise of their functions by entities outside of the judiciary or even by those judges who exercise review or appeal functions. Therefore, the judge

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, ARGENTINA

must act without being subject to influence, inducement, pressure, threat or interference, direct or indirect, but only and exclusively in conformity with and motivated by the law. In these cases it is necessary to consider whether the trial proceedings conform to the guarantee contemplated in Article 8.1 of the American Convention, which refers to the right of every person to be heard by a competent judge or court.

Based on the foregoing, the Supreme Court concluded that the duties and obligations of the officers of the Attorney General's Office with regard to their top most superior (i.e. the Attorney General), and the legal and regulatory powers of the latter in relation to the employment career of public officers, which can range from a promotion to the cessation of the employment relationship, demonstrate that when an employee of the Attorney General's Office is appointed provisionally to perform a judicial justiceship, his independence could be reduced because the institutional responsibility for non-compliance with this function is adjudged by one authority, meaning the Attorney General, which in turn is his hierarchic superior and will remain in that position when said temporary mission concludes; furthermore, this power is not expressly conferred to that authority. Therefore, it considered that the removal from office of a person who temporarily served the judiciary is only applicable if the institutional responsibility of the officers of that body, when acting as deputy public prosecutors, is determined by an authority expressly vested with that power, and in relation to which it can be considered that those employees are objectively independent in the exercise of their mission as temporary judges. In addition, it emphasized that the decision reached does not mean removing the deputy prosecutors from the responsibilities inherent to the functions that they fulfill, because even though they are temporary they are subject to an institutional control mechanism regarding how to perform their function. Nevertheless, this cannot lead to validating procedures which, by interfering directly or indirectly in the performance of said function, eliminate the prerogatives that correspond to them by constitutional mandate. Based on the foregoing, it declared inadmissible the complaint filed by the Attorney General's Office.

*The Supreme Court of Justice of Argentina based itself on the judgments issued by the Inter-American Court of Human Rights in the cases, *Apitz Barbera et al. (First Court of Administrative Matters) v. Venezuela*, and *Constitutional Court v. Peru*, among other.*

The judgment has two separate opinions and three dissenting opinions.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN
ARGENTINA

TORRES, ANA MARÍA C/MINISTERIO PÚBLICO
-PROCURACIÓN GENERAL DE LA NACIÓN
S/ AMPARO Y MEDIDA CAUTELAR

RECURSO DE HECHO
SENTENCIA DE 27 DE DICIEMBRE DE 2012

...

Vistos los autos: “Torres, Ana María c/ Ministerio Público- Procuración General de la Nación s/ amparo y medida cautelar”.

CONSIDERANDO:

1º) Que el Procurador General de la Nación dispuso iniciar un sumario administrativo contra la doctora Ana María Torres, titular de la secretaría de la fiscalía ante la Cámara Federal de Apelaciones de Resistencia, con el objeto de determinar la existencia de faltas disciplinarias con relación al desempeño de dicha funcionaria como fiscal subrogante... La doctora Torres había sido designada como magistrada en tal condición... a fin de que tome intervención, como representante del Ministerio Público Fiscal, ante la mencionada cámara federal en el trámite de la acción de hábeas corpus interpuesta por el defensor oficial de diez integrantes de las fuerzas armadas imputados en una causa penal que tramita ante la justicia federal de Resistencia, y en la que se investiga la comisión de diversos delitos a raíz de una serie de hechos conocidos públicamente como la “Masacre de Margarita Belén”.

LA SEPARACIÓN DE UN FUNCIONARIO FISCAL

En esas actuaciones administrativas, el titular del Ministerio Público Fiscal de la Nación dictó la resolución 116/05 mediante la cual resolvió aplicar a la sumariada... la sanción de exoneración por considerarla autora de la falta prevista en el artículo 84, inciso b), del Régimen Básico de los Funcionarios y Empleados del Ministerio Público Fiscal de la Nación... y de violar el deber especial establecido en el artículo 32, inciso i), de la misma normativa, en función del citado artículo 84, inc. b)...”.

...

Contra tal decisión, la doctora Torres interpuso recurso de reconsideración que fue rechazado mediante resolución 161/05...

2º) Que frente a dichas resoluciones administrativas, la afectada promovió acción de amparo contra el Ministerio Público -Procuración General de la Nación- en los términos del artículo 43 de la Constitución Nacional, de las disposiciones concordantes de los instrumentos internacionales sobre derechos humanos de igual jerarquía previstos en el artº 75, inc. 22, de la Ley Suprema, y de la ley 16.986. Fundó su pretensión en que las resoluciones impugnadas fueron dictadas con arbitrariedad e ilegalidad manifiestas, conculcando no solo la garantía institucional establecida en el artº 120 de la Constitución Nacional, sino también el derecho al debido proceso, la garantía del juez natural y el principio de razonabilidad, todos ellos de raigambre constitucional... reclamando que el tribunal declare nulos e inconstitucionales los actos impugnados, que desmantele sus efectos y que reincorporase en forma inmediata... al cargo de secretaria de fiscalía de cámara del que fue exonerada...

3º) Que la Cámara Federal de Apelaciones de Resistencia confirmó, por mayoría de votos, el fallo de primera instancia que, al admitir la acción de amparo, había declarado la ilegitimidad y privado de efectos a las resoluciones 116/2005 y 161/2005 y, en consecuencia, había ordenado la restitución definitiva, de la actora al cargo y funciones que desempeñaba con anterioridad al dictado de los actos invalidados, así como el reintegro de los salarios no percibidos, con más sus intereses según la tasa activa del Banco de la Nación Argentina ...

4º)... Destacó que si bien los funcionarios pueden ser objeto de sanciones disciplinarias, los motivos deben ser inherentes al

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, ARGENTINA

cargo que ocupan. En el caso de autos, señaló, no cabía ninguna duda de que la actora fue juzgada por el tenor del dictamen que emitió como fiscal subrogante, pero se le aplicó el procedimiento y la sanción previstos en el régimen disciplinario de los funcionarios y empleados del Ministerio Público Fiscal. Al remitir a los argumentos desarrollados por el juez de grado, señaló que la ausencia de una reglamentación sobre el régimen a aplicar para los fiscales subrogantes jamás podía justificar que fueran juzgados por una norma que no se condice con los derechos y garantías constitucionales que todo proceso debe respetar. Ante este vacío legal -subrayó- se debía aplicar la norma más beneficiosa atendiendo a la especial situación considerada, pues la solución contraria importaba incurrir en una manifiesta arbitrariedad e ilegitimidad.

...

En cuanto al contenido del dictamen de la doctora Torres, la cámara sostuvo, haciendo suyos los argumentos desarrollados en la sentencia de primera instancia, que -contrariamente a lo que había decidido el señor Procurador General en el sumario administrativo- la fiscal subrogante se encontraba legalmente habilitada para abordar el tema de la competencia en el marco de la acción de hábeas corpus en que tomó intervención. Ello era de ese modo -señaló-, pues el argumento medular del peticionario se había sustentado -precisamente- en que la orden de detención había sido dictada por un juez incompetente para conocer en la causa penal, de acuerdo con lo que había resuelto la Corte Suprema... en dichos autos principales, criterio que había sido respetado por el representante del Ministerio Público de primera instancia al dictaminar en la acción de hábeas corpus.

Por último, concluyó que no existía ninguna prueba de que la doctora Torres hubiese colaborado directamente mediante su dictamen -que, por otra parte, no era vinculante- con la estrategia de la defensa, como se afirmaba como una suerte de “apoteigma” en las decisiones de la Procuración General de la Nación declaradas ilegítimas. Tampoco -agregó- la magistrada subrogante estaba obligada a excusarse puesto que el doctor Mazzoni -titular de la fiscalía en que la demandante se desempeñaba

LA SEPARACIÓN DE UN FUNCIONARIO FISCAL

como secretaria- ni siquiera aparecía como interesado en el procedimiento constitucional del *hábeas corpus*.

5º) Que contra la mencionada sentencia el Ministerio Público Fiscal de la Nación dedujo recurso extraordinario... mediante el cual impugna el pronunciamiento por los agravios constitucionales que le causa, en cuanto a los siguientes puntos: 1) declaración de admisibilidad y procedencia del amparo; 2) la infundada nulidad de las resoluciones 116/200S y 161/200S dictadas por el Procurador General de la Nación; 3) la violación de la zona de reserva propia del Ministerio Público de la Nación; y (4) la arbitraria orden de restituir los salarios caídos, con más sus intereses...

La Cámara concedió la apelación solo en cuanto remitía a la interpretación de normas y principios establecidos en la Constitución Nacional y en leyes y reglamentos de naturaleza federal; así como en lo atinente a la validez de los actos emanados de autoridad nacional puestos en cuestión por la demandante. En cambio, denegó el recurso en lo referente a la tacha de arbitrariedad invocada..., circunstancia que dio lugar a la interposición de una queja por parte de la demandada...

6º)...

7º) Que, en cambio, esta instancia revisora de naturaleza federal ha quedado cancelada para conocer en los planteas fundados, -según califica el recurrente- en la arbitrariedad delo resuelto por la cámara acerca de la procedencia del proceso de amparo, para ventilar esta clase de reclamaciones y con respecto a la restitución de salarios caídos, pues frente a la denegación del recurso extraordinario en cuanto se fundaba en esta tacha de naturaleza excepcional, el recurso de queja es inadmisibile por haber sido interpuesto extemporáneamente (...).

...

13) Que es conveniente recordar que la Ley Orgánica mencionada contempla un doble régimen disciplinario en el ámbito personal del Ministerio Público de la Nación, bien diferenciado uno del otro según que se trate -en un caso- de magistrados, o -del otro- de funcionarios y empleados.

En efecto, con excepción del Procurador General de la Nación y del Defensor General de la Nación, los demás magis-

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, ARGENTINA

trados que componen el Ministerio Público -entre los que se encuentran los fiscales (art. 3, ley citada)- solo podrán ser removidos de sus cargos por las causales especialmente regladas de mal desempeño; grave negligencia o por la comisión de delitos dolosos, mediante una decisión adoptada por un órgano al que expresamente se le reconoce dicha atribución y que se tomará tras desarrollar un procedimiento especial que ha sido típicamente previsto en la ley 24.946 (arts. 18 y 19 de la ley aludida, ...). Ese órgano competente es el Tribunal de Enjuiciamiento y está integrado por siete miembros, que son designados uno por el Poder Ejecutivo, y en igual cantidad por el Senado, esta Corte Suprema, la Federación Argentina de Colegios de Abogados y el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal; y los dos restantes, por sorteo entre los magistrados correspondientes al Ministerio Público Fiscal y de la Defensa que ostenten los cargos que se especifican (arts. 18 y siguientes de la ley de cita). Ello no impide que, en el ámbito del ministerio público fiscal, el Procurador General de la Nación, los fiscales respecto de los magistrados de rango inferior que de ellos dependen e incluso los jueces, puedan imponer sanciones disciplinarias de menor gravedad a los fiscales, siempre y cuando tales transgresiones constituyan meras infracciones violatorias de los deberes de los magistrados o el quebrantamiento de incompatibilidades, con expresa exclusión de aquellas causales que hacen estrictamente al desempeño funcional (arts. 16, 17 Y 18 de la ley 24.946, ...) .

Por otro lado, el régimen disciplinario de los funcionarios y empleados, tras reconocer la Ley Orgánica las atribuciones de esta naturaleza en cabeza del Procurador General (ley 24.946, art. 33, inc. m, tiene sustento reglamentario en el Régimen Básico de los Funcionarios y Empleados del Ministerio Público Fiscal de la Nación aprobado por resolución PGN 68/98, dictada por el Procurador General de la Nación en uso de las atribuciones que concordemente le confiere el art. 21, inc. b, de la ley citada. Más allá de las diferentes sanciones que son contempladas para los casos de incumplimiento de los deberes y prohibiciones previstos en el reglamento para el personal alcanzado -y que abarcan también cuestiones de índole funcional (arts. 31 y 32 de la resolución PGN 68/98)-, la aplicación de la sanción de cesantía

LA SEPARACIÓN DE UN FUNCIONARIO FISCAL

o exoneración es facultad exclusiva del Procurador General de la Nación, previa instrucción de un sumario administrativo a cargo del magistrado o funcionario que se designe (Ley Orgánica, arto 65, inc. d; arts. 86 y 91 del régimen básico aprobado por resolución PGN 68/98).

Los antecedentes normativos relacionados, legales y reglamentarios, dan cuenta que no ha sido expresamente contemplada la autoridad con facultades disciplinarias que -en su caso- se extiendan hasta la remoción del cargo, con respecto a los abogados que desempeñen funciones como fiscales subrogantes ad hoc, sea por los que integran la lista a que remite el art. 11, segundo párrafo, de la ley 24.946, o fuera por los que mantienen con el ministerio público una relación de empleo en condición de funcionarios o como personal auxiliar, en los términos del art. 6 de la Res. PGN 35/98.

La controversia suscitada en el sub lite reside, pues, en desentrañar si a pesar de la ausencia de una inequívoca previsión normativa, el Procurador General de la Nación cuenta igualmente -como se afirma en el recurso extraordinario para sostener la validez de las resoluciones impugnadas en estas actuaciones- con competencia para poner plenamente en ejercicio con respecto a esta clase de magistrados transitorios todas las atribuciones disciplinarias que la ley 24.946 le reconoce con respecto a los funcionarios y empleados del órgano cuya jefatura desempeña, sobre la base de las causales de responsabilidad que expresamente se prevén para el personal de la naturaleza señalada y con arreglo a las normas procedimental es especialmente sancionadas para esta clase de situaciones (arts. 33, inc. m; y 65, inc. d).

...

15) Que con la comprensión indicada, la facultad disciplinaria sobre el desempeño de los funcionarios del ministerio público cuando éstos representan a ese órgano como magistrados subrogantes no puede considerarse implicada -para justificar una sanción que signifique el cese en el cargo de funcionario- en los poderes de esa naturaleza que la ley y los reglamentos en vigencia reconocen expresamente al titular del Ministerio Público Fiscal sobre los empleados y funcionarios de ese órgano; ni tampoco

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, ARGENTINA

puede considerarse como meramente incidental de la facultad asignada al Procurador General para designar a los agentes que integran dicha categoría del personal (art. 65, inc. e).

Ello es así, pues -por un lado- una atribución de esa naturaleza no puede ser juzgada como imprescindible para el ejercicio eficaz de los poderes expresamente reconocidos a aquella autoridad para aplicar toda clase de sanciones a funcionarios y empleados del ministerio público, en la medida en que dicha facultad se mantiene incólume en cabeza del Procurador General cuando es puesta en ejercicio para juzgar la responsabilidad de dicho personal con motivo de la actuación llevada a cabo en el marco de las tareas correspondientes a los cargos respectivos, o de la inobservancia de los deberes que específicamente pesan sobre esta categoría de agentes; y connaturalmente, también comprende -por su carácter auxiliar y subordinada- la potestad del titular del Ministerio Público para controlar la actuación cumplida transitoriamente por funcionarios y empleados como magistrados subrogantes, cuando se trata de aplicar las sanciones que la ley -de modo explícito- le permite imponer inclusive a los fiscales titulares (art. 16).

En cambio, lejos de ser un poder meramente instrumental, cuando se quiere hacer valer aquella adjudicación expresa para disponer la remoción de un funcionario por su desempeño como magistrado subrogante, esa atribución adquiere una marcada condición de sustantiva e independiente en la medida en que trasciende de nítidos contornos fijados por la ley, que no habilita al Jefe del Ministerio Público Fiscal para disponer el cese de la relación institucional de empleo público por los actos cumplidos por quienes ejercen esa magistratura como fiscales titulares inferiores.

Y, de otro lado, esa facultad no puede ser considerada como adecuada y compatible con el diseño general establecido por la ley 24.946 al reglamentar el arto 120 de la Constitución Nacional, pues al prever aquel ordenamiento lo concerniente a la responsabilidad disciplinaria de los magistrados ha establecido, con rigurosidad, una distinción objetiva en función de la índole de la sanción a aplicar; esta diferenciación está dada por excluir, expresamente, de todas las facultades que en esta materia se reconocen al Procurador General aquella que, por la gravedad de la falta, dé lugar a la remoción de los fiscales, autorizán-

LA SEPARACIÓN DE UN FUNCIONARIO FISCAL

dolo únicamente en esos casos a promover el enjuiciamiento por ante el órgano en cuyas manos el legislador expresamente ha depositado con carácter exclusivo dicho control. En definitiva, el juzgamiento de las faltas de los magistrados del ministerio público fiscal que -por su gravedad- pudieren dar lugar al cese en la función pública, es asunto que la ley ha deliberadamente sustraído de quien ejerce la jefatura de dicho órgano constitucional para encomendarlo a otro órgano que, en principio, se exhibe como independiente tanto de aquel jefe como de los magistrados inferiores sobre cuya responsabilidad institucional será llamado a intervenir.

...

17) Que el art. 120 de la Constitución Nacional, sancionado por la reforma del año 1994, incorporó al Ministerio Público como una de las Autoridades de la Nación. Lo reconoció como órgano independiente, con autonomía funcional y autarquía financiera, y le asignó como función la de promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad y de los intereses generales de la sociedad. Esta Corte ha subrayado que la constitucionalización del Ministerio Público llevada a cabo por la reforma de 1994 se instrumentó mediante la creación de un órgano sin pertenencia institucional a ninguna de las demás autoridades constituidas, al caracterizárselo como independiente no solo del Poder Ejecutivo sino también del Judicial, concluyendo así con una larga controversia que, sobremanera, se había suscitado con referencia a esos dos departamentos del Gobierno Federal...

...

18) Que las consideraciones precedentes sostienen la conclusión de que la Constitución Nacional y las normas reglamentarias de naturaleza material y procesal han erigido al Ministerio Público Fiscal como una magistratura que cuenta con independencia funcional, situada en interrelación con la ejercida por los jueces -mas sin subordinación de ninguna índole entre ambas autoridades-, que desde una posición procesal diversa cumple con funciones propias que también son materialmente de naturaleza judicial, en tanto aspira -tras una actuación autónoma, imparcial, objetiva y fundada por parte de los magistrados que lo componen- a que el proceso finalice con una sentencia justa ...

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, ARGENTINA

19) Que el encuadramiento constitucional señalado y los principios que gobiernan el ejercicio de esta magistratura por parte de los miembros del ministerio público fiscal, deben ser las guías que sostengan y definan la decisión del Tribunal en un asunto que, frente a la señalada indeterminación de las normas legales y reglamentarias y la insuficiencia de la lógica como instrumento de mecanización de la tarea interpretativa, requiere un apropiada identificación y ponderación de los intereses superiores en tensión. De un lado, la exigencia constitucional de preservar las prerrogativas que tienen por objeto fortalecer la independencia de los funcionarios que desempeñan una magistratura de índole judicial y, entre ellas, que su responsabilidad institucional sea juzgada por la autoridad federal a la cual compete ejercer -dentro de un sistema de distribución de poderes caracterizado por frenos y contrapesos- esa trascendente misión de control. Del otro, el arquitectónico principio republicano de que todos los funcionarios públicos deben responder, en el caso políticamente, por los actos cumplidos en ejercicio de los mandatos correspondientes al cargo desempeñado.

...

21) Que la previsión del mecanismo de sustitución entre los integrantes del Ministerio Público o de subrogación por abogados de la matrícula y por funcionarios y personal auxiliar del órgano (conf. arts. 11, ley 24.946, resoluciones ...) ofrece una base razonable que permite fundadamente considerar que, en el esquema legal, el desempeño del sustituto o subrogante se debe encontrar amparado por las prerrogativas que corresponden a los fiscales titulares en el ejercicio de esta magistratura, en la más amplia extensión que le sean reconocibles frente a las características de cada una de aquéllas y que sean compatibles con la transitoriedad en el ejercicio de la función, tanto en lo concerniente a las inmunidades del art. 14, a las prohibiciones relativas a los traslados, a la posibilidad de recibir instrucciones particulares que establecen los arts. 15 y 33, incisos d y 11, como también en punto a la estabilidad que prevé el art. 13.

No podría ser de otra manera en tanto esas prerrogativas e inmunidades han sido instituidas primordialmente para preservar incólume el ejercicio de las funciones constitucionalmen-

LA SEPARACIÓN DE UN FUNCIONARIO FISCAL

te asignadas al Ministerio Público; razón por la cual, si se las considerase desplazadas o menguadas en el caso de sustitución o subrogación, en esa misma medida quedaría menoscabada la función que han asumido, con grave compromiso para el ejercicio independiente de esta magistratura que la Ley Fundamental proclama como principio arquitectónico del estado de derecho en la República Argentina.

De ahí, pues, que no podría el Procurador General pretender que, por ser transitoria la sustitución o la subrogación a que alude el art. 11, quienes asumen esa función judicial estuvieran sujetos a instrucciones particulares que aquél no puede emitir respecto de los fiscales titulares (arts. 33, incisos d y 11), o privarlos de las garantías e inmunidades que a éstos reconocen los artículos 14 y 15, quedando expuestos, entonces, a una vulnerabilidad insostenible que comprometería seriamente el ejercicio de la magistratura constitucional, con grave afectación de uno de los nuevos contenidos que la reforma de 1994 ha incorporado a la garantía de defensa en juicio de las personas al erigir al Ministerio Público Fiscal como un órgano independiente (...).

De la misma manera, tampoco podría cercenar la estabilidad que prevé el artículo 13, acotada naturalmente al cometido para el que fue designado el sustituto o subrogante, sin alterar el equilibrio orgánico interno que la ley preserva, no tanto por las personas sino, como fue dicho, por la inalterabilidad en el ejercicio de las funciones. Éstas no pueden quedar subordinadas ni expuestas a arbitrio alguno de órganos ajenos a la estructura del Ministerio Público (artículo 1º...), pero tampoco a que pueda insinuarse el modo de ejercer la magistratura en un asunto determinado desde dentro de esa estructura, en exceso de los límites fijados por la ley y en violación de las prerrogativas constitucionales que protegen el ejercicio de esta función judicial.

22) Que esta Corte ha reconocido el eminente emplazamiento que en el diseño institucional de la República corresponde al sistema de designación y remoción de magistrados judiciales (...)... los procedimientos constitucionales especialmente establecidos responden a móviles superiores de elevada política institucional, con el objeto de impedir el predominio de intereses

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, ARGENTINA

subalternos sobre el interés supremo de la justicia y de la ley; sistema que se estructura sobre un pilar fundamental como es la independencia del poder judicial, constituyendo esa condición un requisito necesario para el ejercicio del control que deben ejercer los jueces sobre los restantes poderes del Estado. Desde esta comprensión, se concluyó en el primer caso mencionado que, entre otros contenidos, esa independencia se refleja en la eliminación de los tribunales especiales ad hoc, de modo que los magistrados se vean libres de toda presión o influencia provocada por los intereses que operarían en su designación.

23) Que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha otorgado a ciertas garantías judiciales contempladas en diversas cláusulas de la Convención Americana sobre Derechos Humanos un ingente papel en los procedimientos destinados a juzgar la responsabilidad política de los magistrados del poder judicial.

En efecto, en el Caso del Tribunal Constitucional, sentencia del 31 de enero de 2001, afirmó que las garantías judiciales contempladas en el art. 8 de la Carta no se limitan a los recursos judiciales en sentido estricto sino al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales que se cumplan ante cualquier autoridad pública -administrativa, legislativa o judicial- que ejerza materialmente funciones de carácter jurisdiccional (...); desde esta concepción, sostuvo que el elenco de garantías mínimas establecidas en el numeral 2 de aquella disposición se aplica en general al derecho al debido proceso, en tanto no se limitan a los asuntos de naturaleza penal sino que se extienden a las actuaciones que conciernen a la determinación de derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter (...). Tras puntualizar que uno de los objetivos principales que tiene la separación de los poderes públicos es la garantía de independencia de los jueces y que, para ese propósito, los diferentes sistemas políticos han ideado procedimientos estrictos tanto para el nombramiento como para la destitución (...), la Corte sentó la exigencia de que la autoridad a cargo del proceso de destitución de un juez debe conducirse imparcialmente con arreglo al procedimiento pertinente (...). El Tribunal reiteró que consideraba necesario que se garantice la

LA SEPARACIÓN DE UN FUNCIONARIO FISCAL

independencia de cualquier juez en un estado de derecho, para precisar que esa condición suponía que se cuente con un adecuado proceso de nombramiento, con una duración establecida en el cargo y con una garantía contra presiones externas (...); ahondando uno de dichos contenidos, recordó que en el juicio político del que derivará la responsabilidad de un funcionario público son de aplicación las garantías atinentes a que el órgano del Estado que interviniere debe ser competente, independiente, imparcial y actuar en los términos del procedimiento legalmente previsto para el conocimiento y la resolución del caso que se le somete (...).

24) Que, por otro lado, con particular referencia a la situación de quienes, como en el caso, ejercen una magistratura judicial en forma provisoria, pero haciéndolo en la función de jueces, la Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció en la sentencia dictada el 5 de agosto de 2008 en el caso “Apitz Barbera y otros (‘Corte Primera de lo Contencioso Administrativo’) vs. Venezuela”, el principio cardinal con arreglo al cual los Estados “... están obligados a asegurar que los jueces provisorios sean independientes...” (...).

Sin desconocer que la situación fáctica y jurídica examinada en dicho pronunciamiento guarda diferencias de entidad con la que subyace en el sub lite, es de toda relevancia recordar ciertos estándares y conclusiones adoptados en el fallo citado, pues constituyen una guía decisiva para llevar a cabo una adecuada ponderación de todo asunto en que se encuentre en tela de juicio el contenido mínimo que debe alcanzar una magistratura judicial para ser considerada independiente a la luz de principios y disposiciones contenidos en un texto de jerarquía constitucional, como es la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 75, inc. 22, Ley Fundamental).

Desde la premisa enunciada, aquel Tribunal recordó que en el Caso del Tribunal Constitucional, citado precedentemente, había sostenido que la autoridad a cargo del proceso de destitución de un juez debe conducirse imparcialmente en el procedimiento establecido para el efecto y permitir el ejercicio del derecho de defensa (...), principio que consideró apropiado reiterar a fin de prevenir que la libre remoción de jueces fomenta la duda obje-

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, ARGENTINA

tiva del observador sobre la posibilidad efectiva de aquellos de decidir controversias concretas sin temor a represalias (...). Asimismo y más allá de las diferencias de situaciones puntualizada, es de significación el enunciado formulado en la sentencia en cuanto a que el "... régimen de ascenso, traslado, asignación de causas, suspensión y cesación de funciones del que gozan los jueces titulares debe mantenerse intacto en el caso de los jueces que carecen de dicha titularidad" (...). Con este encuadramiento, el tribunal internacional consideró que le correspondía examinar si el procedimiento de enjuiciamiento se ajustó a la garantía establecida en el art. 8.1 de la Convención Americana, que alude al derecho de toda persona a ser oída por un juez o tribunal competente, cuya extensión a esta clase de asuntos había sido resuelta en los precedentes que menciona.

La sentencia del tribunal internacional, en una definición de independencia que -con arreglo a lo dispuesto en el artº 120 de la Constitución Nacional y a lo señalado en los considerandos precedentes- es expansiva a todo departamento u órgano que cumpla materialmente con funciones judiciales, subrayó que el ejercicio autónomo de la magistratura debe ser garantizado por el Estado en su faceta institucional, esto es, en relación con el Poder Judicial como sistema. En ese entendimiento, el Tribunal sostuvo que el objetivo de la protección "... radica en evitar que el sistema judicial en general y sus integrantes en particular se vean sometidos a posibles restricciones indebidas en el ejercicio de su función por parte de órganos ajenos al Poder Judicial o incluso por parte de aquellos magistrados que ejercen funciones de revisión o apelación" (...), puesto que "... el juez debe aparecer como actuando sin estar sujeto a influencia, aliciente, presión, amenaza o intromisión, directa o Indirecta, sino única y exclusivamente conforme a -y movido por el Derecho" (...).

25) Que los recordados principios que gobiernan la actuación judicial de los magistrados del Ministerio Público Fiscal han de considerarse suficientemente preservados, en las circunstancias que singularizan la situación considerada en el sub lite en que está en juego la remoción del cargo de quien desempeñó provisoriamente la magistratura, solo si la responsabilidad institucional de los funcionarios de dicho órgano cuando se desempeñan como

LA SEPARACIÓN DE UN FUNCIONARIO FISCAL

fiscales subrogantes es juzgada por una autoridad expresamente constituida con esa atribución mediante los procedimientos e instrumentos que correspondan con arreglo a las normas en vigencia; y respecto de la cual, además, pueda razonablemente predicarse que aquellos funcionarios son objetivamente independientes en el ejercicio de su misión como magistrados provisorios, en los precisos términos señalados en el considerando precedente con base en la comprensión dada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en las sentencias indicadas (...).

26) Que ninguno de estos dos presupuestos concernientes a la independencia fueron satisfechos en el procedimiento administrativo que concluyó con la remoción de la doctora Ana María Torres, titular de la Secretaría de la Fiscalía ante la Cámara Federal de Apelaciones de Resistencia, por el desempeño realizado como fiscal subrogante en los términos del art. 11 de la ley 24.946.

En efecto, la intervención en un procedimiento de la más alta trascendencia institucional -como es el destinado a decidir la remoción en el cargo de un funcionario como consecuencia de la responsabilidad política por el ejercicio de una magistratura constitucional independiente- de un órgano al cual ninguna disposición normativa le había reconocido expresamente dicha atribución y que tampoco es el encargado de juzgar esa misma clase de responsabilidad de los magistrados titulares, asemeja la situación a la condición de un tribunal especial o ad hoc que, como se puntualizó en el considerando 17, no satisface las exigencias necesarias para considerar salvaguardada la autonomía que proclama el art. 120 de la Constitución Nacional y que concordemente reglamentan las normas inferiores según lo señalado en el considerando 12.

La conclusión no se asienta solo en la condición de base que no llena el órgano que decidió la remoción de la demandante, sino en una apreciación razonada de ciertas y definidas facultades con que cuenta el Procurador General sobre funcionarios y empleados en su condición de Jefe Máximo del ministerio público, que son inequívocamente demostrativas de la potencial dominación o influencia -sea como amenaza o incentivo, directo o indirecto- a que pueden dar lugar cuando uno de esos agentes ejer-

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, ARGENTINA

ce transitoriamente como fiscal y que, en consecuencia, ponen gravemente en crisis la independencia con que esta magistratura judicial debe desempeñarse por mandato constitucional.

Y esa clase de restricciones al ejercicio con la más plena independencia son inculcables cuando la autoridad que pretende erigirse en depositaria del juicio sobre la responsabilidad institucional por los actos cumplidos por un funcionario -con estabilidad- que solo se desempeña provisoriamente como fiscal, es por expresas disposiciones establecidas en la Ley 24.946 y en la reglamentación dictada por el propio Procurador General de la Nación (res. PGN 68/98), el jefe máximo de un órgano estructurado en base a una ordenación jerárquica y en el cual se desempeña como funcionario aquel magistrado subrogante. De las condiciones de uno y del otro, resulta que el Procurador General cuenta con facultades de gobierno y administración del ministerio público fiscal; dicta los reglamentos de superintendencia general, de organización funcional y de personal; organiza, reglamenta y dirige la oficina de recursos humanos; designa y promueve a los funcionarios y personal; e impone sanciones a funcionarios y empleados en los casos establecidos en la reglamentación que dicte, concentrando en su esfera las de suspensión por más de 5 días, cesantía y exoneración (arts. 21, 33 y 65, ley citada; res. PGN 68/98, art. 86). De otro lado, resulta que los funcionarios del ministerio público están obligados a obedecer las órdenes e instrucciones emanadas de los superiores jerárquicos competentes para darlas y que reúnan las formalidades del caso (art. 31, inc. c., res. PGN 68/98); que es condición para el ascenso la idoneidad y la conducta demostrada en el desempeño anterior en otros cargos (art. 53, res. cit.); y que dan lugar a responsabilidad disciplinaria con la sanción de apercibimiento o suspensión hasta 30 días el incumplimiento de las obligaciones determinadas en los arts. 31 y 32, o con la de cesantía si lo fueren con una falta de mayor gravedad, e inclusive la exoneración en caso de falta grave que perjudique material o moralmente al ministerio público (arts. 82 a 84, res. cit.).

27) Que los deberes y obligaciones que pesan sobre los funcionarios del Ministerio Público con respecto a su Jefe Máximo, el Procurador General de la Nación, y las ingentes facultades

LA SEPARACIÓN DE UN FUNCIONARIO FISCAL

que las normas legales y reglamentarias ponen en cabeza de éste con respecto al desarrollo de la carrera laboral de los funcionarios públicos, al extremo de alcanzar desde una promoción por desempeñarse con idoneidad hasta el cese en la relación de empleo por incumplir con sus obligaciones, son demostrativas de que cuando un funcionario del ministerio público es designado para desempeñar transitoriamente la magistratura judicial, su independencia se ve objetivamente retaceada si la responsabilidad institucional por el cumplimiento de esa función es juzgada por una autoridad que, a su vez, ha sido su superior jerárquico hasta entonces en las condiciones expresadas y lo seguirá siendo cuando concluya con esa misión provisoria.

De ahí, pues, que frente a los intereses puestos en juego en el sub lite, la solución debe inclinarse por preservar la independencia con la cual la Ley Fundamental ha constitucionalizado en la reforma de 1994 a esta nueva magistratura judicial, profundizando de este modo la garantía superior de defensa en juicio de los justiciables por ser quienes, en definitiva, serán los receptores finales de este nuevo contenido asegurado por la Carta Magna. Si bien la conclusión señalada llevará a confirmar la decisión recurrida en cuanto privó de validez la actuación cumplida por el Procurador General de la Nación y, con ello, la liberación de toda responsabilidad de la doctora Torres, el riguroso respeto que este pronunciamiento promueve con respecto a las garantías constitucionales mínimas de un proceso judicial de responsabilidad política contra un magistrado judicial es, en los términos señalados, un precio muy bajo para compensar los mayores beneficios que cabe esperar ha de reportar a la administración de justicia la mayor independencia del ministerio público en el ejercicio de la magistratura encomendada por la Constitución Nacional.

28) Que, por último y desde una visión que apunta a otro principio constitucional como es el de igualdad, resultaría francamente objetable que la independencia y autonomía funcional de los miembros de dicho Ministerio, que lo son en tanto se desempeñen como tales, se hiciera depender del carácter transitorio o no con que asumieron las respectivas funciones, contando por ende alguno de los justiciables con miembros del ministe-

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, ARGENTINA

rio público con una independencia retaceada. Razonar así importaría privilegiar un aspecto secundario, en desmedro de las delicadas y trascendentes tareas que la Constitución les tiene reservadas a los fiscales con base en consideraciones que atañen al orden público y se vinculan con una recta administración de justicia como uno de los pilares del régimen republicano de gobierno que aquélla consagra.

...

29) Que la solución propuesta no significa sustraer a los fiscales subrogantes de las responsabilidades inherentes a las funciones que cumplen. Ciertamente, el sistema republicano supone que los funcionarios, aun los que revisten el carácter de provisorios, estén sujetos a algún mecanismo de control institucional relativo a cómo ejercen su función. Pero ello no puede llevar a convalidar procedimientos que, al interferir directa o indirectamente en el desempeño de la función, aniquilen las prerrogativas constitucionales que inequívocamente les corresponden por mandato constitucional. La demostración más cabal de que la responsabilidad política de los magistrados judiciales no es un postulado antagónico de aquel que pregona que en aquellos procedimientos deben respetarse las garantías estructurales del derecho de defensa, es el modo en que esta Corte los ha venido conciliando desde antes de la reforma de 1994 en sus tradicionales precedentes... y hasta los pronunciamientos más recientes.

Tampoco significa desconocer las atribuciones del Procurador General de la Nación, como jefe máximo del Ministerio Público Fiscal, para dictar la reglamentación respectiva que, al tiempo que asegure la responsabilidad administrativa y política de los fiscales subrogantes o ad hoc, mantenga inquebrantables las prerrogativas constitucionales que les asisten, en forma análoga a como lo ha hecho el Consejo de la Magistratura de la Nación al establecer el régimen disciplinario y de remoción de los jueces subrogantes, aprobado por resolución 122/05 de ese organismo.

30) Que, por último, la solución que se adopta está íntegramente en línea con la doctrina que con base constitucional sentó esta Corte, con anterioridad a la reforma constitucional de

LA SEPARACIÓN DE UN FUNCIONARIO FISCAL

1994, al señalar la necesaria y plena independencia funcional de la que deben gozar los fiscales en ejercicio de su función como condición insoslayable que es reconocida al Ministerio Público, en tanto es presupuesto esencial para el adecuado cumplimiento de su misión de preservar el orden público y procurar la defensa del orden jurídico en su integridad (...)

Por ello, oído el señor Procurador General de la Nación en los términos que resultan de la presentación..., se declara inadmisibile el recurso extraordinario correspondiente..., sin perjuicio de lo expresado en los considerandos 8° a 25...

...