

Amparo Precautorio Suspension Del Acto Administrativo

JURISPRUDENCIA

Amparo precautorio. Suspensión del acto administrativo Se

confirma la sentencia que hizo lugar al amparo precautorio interpuesto por quien se desempeñaba como letrada para la Policía de la Provincia de Jujuy y ordenó a la Jefatura de Policía abstenerse de emitir nuevas órdenes que importen el agravamiento de las condiciones laborales originales. San Salvador de Jujuy, 12 de marzo de 2015. La Dra. de Falcone, dijo: La señora A. M. R. dedujo acción de amparo precautorio en contra del Estado Provincial -Policía de la Provincia-, el que fue admitido por el Tribunal Contencioso Administrativo mediante decisorio del 4 de junio de 2014, en el que ordenó que "Jefatura de Policía de la Provincia y/o sus subordinados deben abstenerse de emitir respecto de la actora, nuevas órdenes que importen el agravamiento de las condiciones originales en las que la misma desempeña sus tareas como Letrada Asesora y Dictaminante de la División de Leyes Especiales del Departamento Judicial de la Policía de la Provincia, siempre que las mismas consistan en efectuar tareas de distinta índole a las de asesoramiento interno de Jefatura de Policía y de la Plana Mayor Policial (art. 36 de la L.O.P.) a través de dictámenes legales sobre las causas contravencionales de competencia policial en toda la provincia, y en días y horarios diferentes a aquellos que corresponden al administrado. Asimismo la prohibición de que sea trasladada a dependencias ajenas a donde presta sus funciones como Asesora Legal de la División Leyes Especiales del Departamento Judicial. Asimismo, la prohibición de que se le imparta órdenes de permanecer "en apresto, a disposición de los señores jefes" de cada operativo en las dependencias policiales, bajo apercibimiento en caso de incumplimiento de remitirse las actuaciones a la Justicia Penal por la posible comisión del delito de desobediencia judicial y sin perjuicio de otras medidas que podrá disponer el Tribunal?". En disconformidad, la Dra. N. S. L., en su carácter de procuradora fiscal, con el patrocinio letrado del Dr. F. T., dedujo recurso de inconstitucionalidad a fojas 11/23. Al exponer sus agravios sostiene en primer lugar que el Tribunal de grado incurrió "en exceso de jurisdicción?". Argumenta acerca de la génesis pretoriana del amparo precautorio, y destaca que los requisitos para su procedencia no se cumplen en el caso en debate. Así, asevera que el cuestionado no trata de un acto administrativo cuya suspensión impida que se cause una afectación de derechos en cabeza del administrado. Por el contrario, estima que aquel no transgrede ninguna garantía constitucional. Agrega que otro requisito ausente es el "encontrarse franqueada todavía la vía contencioso administrativa en razón de no haberse agotado aún la anterior?"; explica que no se requiere que el interesado haya solicitado administrativamente la suspensión del acto conforme al artículo 148 de la Ley Procesal Administrativa, empero sí hacen a su admisibilidad que se haya interpuesto los recursos administrativos normados por ese ordenamiento, aclarando que en el caso "se encuentran pendientes de resolución" (sic). Una vez agotada la vía, el amparo precautorio, aduce, pierde su razón de ser y el administrado deberá solicitar nuevamente la suspensión del acto en forma accesoria al recurso judicial contencioso que eventualmente interponga y de acuerdo a las exigencias del artículo 30 del Código Contencioso Administrativo. Cita precedentes de este Superior Tribunal de Justicia en el sentido que indica. Como tercer requisito refiere a la necesidad de la demostración del peligro del perjuicio que se invoca, ya sea irreparable o de imposible enmienda posterior, si se cumplen los efectos del acto administrativo. Argumenta que el artículo 41 de la Carta Magna Provincial expresa que debe tratarse de "daño grave" para que proceda el amparo; el artículo 8 de la ley N° 4442 expresa "perjuicio inminente y de consecuencias irreparables" al igual que el Código Contencioso. Denuncia que no se prestó fianza suficiente y que no quedó adecuadamente probado el peligro en la demora ni la verosimilitud del derecho, falencias que tornan arbitrario el decisorio. Reitera que el Tribunal sentenciante excedió sus potestades porque no puede ordenarle a la Jefatura de Policía que se abstenga de emitir nuevas órdenes; entiende que a lo sumo podría haber dispuesto la suspensión de los efectos de las órdenes que consideraba vejatorias hasta tanto se resuelvan los recursos administrativos que se hallan en trámite. Dice, en suma, que la sentencia desnaturalizó el objeto del amparo precautorio, y excediendo la jurisdicción infringió los derechos de defensa en juicio y debido proceso que le asisten al Estado Provincial. Al enunciar el segundo agravio, alega que la actora se queja por el cambio de horario y jornadas de trabajo, desconociendo que aunque no esté legalmente previsto en forma expresa cuál es el horario que debe cumplir el personal policial, lo cierto es que corresponde el mismo que está dispuesto para todo el personal de la administración pública provincial y regulado por el estatuto respectivo en la ley N° 3161/74, en especial el artículo 82 que prevé las horas de servicios y que son ocho diarias las que están obligados a prestar. Agrega que la decisión judicial atenta contra dichas normas porque se dejó sin efecto las órdenes impartidas por la Jefatura de Policía y ello "constituye un agravio que afecta severamente derechos y facultades que le asisten a cada poder del Estado, por lo que corresponde sea revocado por arbitrario" (sic). Al referir a los motivos que justificaron el acto administrativo atacado por la actora, afirma que se fundamentó en "razones de servicio?", que constituye una "fórmula elástica" o "standards jurídicos" que carecen de contenido conceptual dogmático y rígido; por el contrario, "por la propia

naturaleza de los presupuestos de hecho que suponen, poseen una delimitación flexible y dinámica, que le permiten adecuarse a las necesidades de cada caso? (sic). Entiende, en definitiva, que el acto administrativo estuvo debidamente fundado. Niega que exista conculcación a algún derecho constitucional de la actora con el dictado del acto administrativo cuyos efectos fueron suspendidos; pone en evidencia que las decisiones pronunciadas por la Jefatura de Policía gozan de la presunción de legitimidad de todos los actos administrativos, lo cual impone una apreciación con mayor estrictez de la verosimilitud del derecho. Como tercer agravio achaca ?violación al principio de división de poderes?; sostiene que el decisorio recurrido provoca injerencia del Poder Judicial en la organización interna, en el funcionamiento de la fuerza y en la forma de prestación del personal a cargo de la Plana Mayor de la fuerza policial. Se extiende en más argumentaciones sobre la misma cuestión, las que doy por reproducidas para no abundar. El cuarto agravio se vincula a la inobservancia de las circunstancias fáctico-legales, sobre las que se extiende sin precisar cuáles son las desconocidas en el caso. Finalmente como último agravio aduce que el Jefe de Policía conforme la ley N° 3757/81 posee facultades suficientes para disponer el traslado y cambio de horario, como así también designación de tareas al personal dependiente a su cargo, por lo que la pretensión de soslayar esa potestades ?bajo argumentos legalistas que expresamente no prohíben dichas atribuciones constituye un agravio que afecta el derecho de defensa? del Estado Provincial. Por ello concluye en que debe revocarse la sentencia recurrida ?declarando la legalidad de las órdenes emanadas del Jefe de Policía, quien ha obrado siempre dentro del marco normativo vigente?; invoca el artículo 19 de la Constitución Nacional. Se expone en consideraciones sobre el mismo tema, lo que doy por reproducido para ser breve. Formula reserva del caso federal. Luego de la presentación obrante a fojas 29/38, por la que solicitó el franqueo de esta causa y denunció las irregularidades que indica en el escrito respectivo, la Dra. A. M. R. por sus propios derechos respondió el traslado a fojas 42/48. Pide el rechazo con costas por los motivos que lucen en esa presentación a todo lo cual remito en homenaje a la brevedad. El Ministerio Público Fiscal se expidió a fojas 57/62, pronunciándose por la inadmisibilidad de la vía procesal extraordinaria tentada. Luego de llamado los autos para dictar sentencia, a fojas 67/71 se presentó nuevamente la Dra. A. M. R. y luego de relatar extensamente los antecedentes y pormenores del amparo previo y después del dictado de la sentencia que lo admitió, pidió se ordene notificar a la Policía de la Provincia de la orden judicial contenida en aquella atento a que se encuentra próxima a vencer la licencia por maternidad de la que goza, debiendo reintegrarse a cumplir sus funciones. De acuerdo a lo solicitado y denunciado por la promotora, esta Presidencia del trámite dispuso a fojas 72 se notifique la sentencia recaída en la causa principal, para lo cual se remitió esta última al origen, disponiéndose además que el Tribunal de grado interviniente arbitre lo pertinente para que la Jefatura de Policía ?deje sin efecto todos los actos administrativos dictados en contra de la amparista con posterioridad a la sentencia (...) como cualquier otra que se oponga al contenido del decisorio referido y que importe su desobediencia o desconocimiento de lo sentenciado?. En contra de esa providencia el Estado Provincial por medio de la Dra. N. S. L. con el patrocinio letrado del Dr. F. T., dedujo reclamo ante el cuerpo, impetrando sea dejada sin efecto ?por haber sido dictada la misma en forma innecesaria y con información parcializada sin mantener adecuado control sobre la prueba seguramente incorporada por la actora (...), y sin que se diera efectivo(a) noticia a mi parte del manifiesto hecho nuevo, con lo cual se ve seriamente afectado el derecho de defensa que le asiste a mi parte en todo proceso, violentando normas de raigambre constitucional? (sic). Denuncia luego que la Resolución N° 1284-DP/2014 (pase a disponibilidad de la actora), fue revocada por la Jefatura de Policía por decreto anterior a la intimación, y cuya copia adjunta con la notificación a la interesada (fojas 79/80), tornando la cuestión en abstracta. Acusa a ésta de falta de colaboración y lealtad procesal por no haber dado cuenta a la Presidencia de la existencia de dicho acto administrativo. Pide en definitiva, se revoque el decreto que cuestiona ?dejando sin efecto la manda cursada a jefatura de policía por medio del Tribunal de origen?, resolviéndose el recurso. El traslado del reclamo se respondió a fojas 87/88 por la Dra. A. M. R.; pide el rechazo atento a que ?Fiscalía de Estado se ha negado hasta la fecha? a notificar formalmente al Jefe de Policía lo ordenado en el amparo el 5 de junio de 2014. Así las cosas, corresponde dictar resolución sin más trámite. En ese orden y en coincidencia con el Ministerio Público Fiscal entiendo que el recurso propuesto por el Estado Provincial es improcedente. Es que constituye criterio pacífico de este Superior Tribunal que por su naturaleza la sentencia recurrida, es decir, aquellas que admiten la demanda de amparo precautorio, verdaderamente establecen una medida cautelar. Efectivamente, en supuestos similares hemos expresado que tal carácter reviste el decisorio cuando la suspensión del acto administrativo que el afectado viene cuestionando en sede administrativa, sin que a la fecha de interposición de la demanda del principal medie pronunciamiento definitivo que haga cosa juzgada administrativa. Siendo así, no estamos frente a supuesto de sentencia definitiva, pues no pone fin al proceso ni impide su continuación, ni causa agravio irreparable o de difícil reparación ulterior, de modo que no se da en el caso el presupuesto contemplado en el art. 8 de la ley 4346. Tiene dicho la C.S.J.N. que las decisiones referentes a medidas cautelares, sea que las decreten, levanten o modifiquen, no constituyen sentencias definitivas en los términos del art. 14 de la ley 48, salvo que medien agravios que por su magnitud puedan ser irreparables y la sola afirmación de hallarse comprometidos derechos amparados por cláusulas constitucionales, no es suficiente para obviar el cumplimiento de aquel

recaudo, del que no cabe apartarse cuando no ocurren circunstancias que permitan hacer excepción a tal principio (CS, LA LEY, t 1984-D p. 692; L.A. N° 51, F° 1435/1437, N° 516). A mayor abundamiento, agrego que no se desprende de las constancias de la causa ni del decisorio que se ataca que se hubieran incumplido los requisitos que hacen a la procedencia del amparo que nos ocupa.

Como se sabe, el precautorio trata de un amparo a través del cual se tiende a preservar los derechos del administrado suspendiendo en forma preventiva pero inmediata los efectos del acto administrativo denunciado como lesivo de derechos constitucionales. Es la llamada tutela judicial efectiva que requiere de una vía adecuada a la urgencia y la evidencia de ciertas situaciones, lográndose cuando se instrumentan procesos o procedimientos sencillos y ágiles, como es el caso. El rasgo cautelar que posee no exige una certeza sobre la existencia del derecho pretendido sino sólo de su verosimilitud, ya que el juicio de verdad en esta materia se encuentra en oposición a la finalidad del instituto cautelar que no es otra que atender a aquello que no excede el marco de lo hipotético, dentro del cual agota su virtualidad (CSJN, 30-5, 95, ?Baliarda S.A. c. Mendoza Prov. De s/ acción declarativa?). En el caso, además, el perjuicio surge evidente, contrariamente a lo sostenido por la demandada, que niega la premura así como el daño inminente, toda vez que si no se hubiera admitido el amparo, la actora se habría visto obligada a cumplir con la cuestionada orden -por ejemplo el traslado a la ciudad de Libertador General San Martín-, que es precisamente lo que el decisorio evitó instando al Jefe de Policía se abstenga de dictar cualquier orden que implique un cambio desfavorable en las condiciones laborales de A. M. R. El amparo, dice Vanossi, como medio de obtener la suspensión precautoria de un acto administrativo, puede ser utilizado con amplitud y no limitarse a casos excepcionales. Basta que se den cuatro condiciones: a) que la ejecución del acto cause un gravamen irreparable al actor, b) que éste haya recurrido administrativamente dicho acto o el recurso sea inmediato a la interposición del amparo, c) que en dicho recurso se haya pedido la suspensión del acto y este pedido no haya sido proveído, d) que no esté expedita la instancia judicial ordinaria. Si se dan estos requisitos, el amparo precautorio aparece en principio, como la única vía judicial idónea para proteger los derechos constitucionales del actor. Agrega a su reflexión un principio esencial del derecho público: cuando mayor es la discrecionalidad que tiene el órgano para decidir, debe asegurarse más aún la intervención de todos los interesados en el acto y, mayor y más precisa debe ser la fundamentación del mismo. Para concluir en opinión que absolutamente comparto: este es un principio de sana doctrina republicana, exigido para la publicidad de los actos de gobierno. También se basa en el acatamiento a la regla de la razonabilidad, consagrada por el art. 28 de la Constitución Nacional. Es conveniente reiterar que discrecionalidad no significa arbitrariedad y que, por el contrario, cualquier acto arbitrario es inconstitucional, por esa sola característica. Se debe garantizar en tales casos, no sólo el debido proceso legal adjetivo, sino también -y por sobre todo- el sustantivo. Tales requisitos de validez de los actos administrativos redundan en beneficio de los ciudadanos y de la propia administración pública, ya que la mejor fundamentación de los actos de ésta permite un más claro y eficiente servicio del bienestar general y hace más difícil las aventuras jurídicas de particulares inescrupulosos (Conf. Vanossi, Jorge Reinaldo, El amparo como instrumento de control de la administración pública, LA LEY 1984-D, 360; en comentario a fallo de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala III (CNFed Contencioso Administrativo) (Sala III) -1984/09/17- Hughes Tool Company, S. A. c. Gobierno Nacional - Ministerio de Economía; Cita Online: AR/DOc. 3565/2001). He destacado antes el carácter precautorio y los alcances del amparo que nos ocupa, cabe concluir entonces que dado las cualidades indicadas, lo que corresponde ponderar a los magistrados a los fines de establecer el resguardo de los derechos cuyo menoscabo se denuncia, es si la decisión que se cuestiona se encuentra revestida de la razonabilidad necesaria que deben contener los actos administrativos, o, en realidad, cualquier acto jurídico que impacte directamente en los derechos de las personas. Estos argumentos constituyen sustento suficiente para la confirmación del resolutorio que fue puesto en crisis; esto así, porque entiendo que no corresponde a este Superior Tribunal ingresar al estudio de las demás cuestiones planteadas por la parte recurrente, en tanto advierto que hallándose vinculadas al tratamiento del fondo del asunto, deberá entonces discutirse, en su caso, por medio de las vías que corresponden. Sí me parece necesario poner de resalto que el control de constitucionalidad o de razonabilidad de los actos emanados del Poder Ejecutivo o Legislativo, en modo alguno importan, como desacertadamente afirma la recurrente, una invasión del Poder Judicial en la órbita de facultades propias de la decisión de los órganos del Poder Administrador o del Legislativo. Al respecto, en reciente caso -?Villarroel?- expuse que la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha expresado que el mandato de la Constitución que pesa sobre el Poder Judicial es el de descalificar todo acto que se oponga a aquella; planteada una causa no hay otro poder por encima de la Corte para resolver acerca de la existencia y los límites de las atribuciones constitucionales otorgadas a los otros poderes y del deslinde de atribuciones de éstos entre sí (Fallos: 322:1614). Es decir, que el control constitucional de los actos de gobierno o legislativos, no es sólo una facultad, antes bien, como remarca el Alto Tribunal, constituye un deber legal de los jueces que no pueden dejar de cumplir, pues se colocarían, ellos también, en contra de los mandatos de la Constitución, lo que resulta inadmisiblesobre todo cuando tales controles fueron previstos, en definitiva, para resguardar el orden institucional. Conforme a lo considerado hasta aquí y como anticipé, el recurso de inconstitucionalidad articulado por la Dra. N. S. L., en representación de

Estado Provincial, con el patrocinio letrado del Dr. F. T. debe rechazarse, para imponer las costas a la recurrente vencida y regular los honorarios profesionales en la suma de pesos dos mil (\$2.000) para la Dra. A. M. R., con más el impuesto al valor agregado (I.V.A.), en caso de corresponder. Atento a la forma en que propongo sea resuelta la cuestión y lo reconoció el propio Estado Provincial, resulta evidente que el reclamo formulado se tornó abstracto, y así debe declararse. Sólo debo decir que es deber de todos los que intervienen en el proceso, aquí, en especial las partes, conducirse con veracidad, probidad, lealtad y buena fe. Única y posible manera de transitar la contienda por los canales normales, prestando la colaboración necesaria al órgano jurisdiccional. Procede entonces instar a las partes a ajustar su comportamiento a las sanas reglas del debate antes enunciadas, respetándose mutuamente y al Tribunal, evitando desgaste jurisdiccional inútil y absolutamente innecesario (artículos 4, 8, 9, 10 y sus concordantes). Los Dr.es del Campo, Bernal, Jenefes y González, adhieren al voto que antecede. Por ello, el Superior tribunal de Justicia de la Provincia de Jujuy, Resuelve: 1°) Rechazar el recurso de inconstitucionalidad articulado por la Dra. N. S. L. en representación de Estado Provincial, con el patrocinio letrado del Dr. F. T. y declarar abstracto el reclamo formulado. 2°) Imponer las costas a la recurrente vencida y regular los honorarios profesionales en la suma de pesos dos mil (\$2.000) para la Dra. A. M. R., con más el impuesto al valor agregado (I.V.A.), en caso de corresponder. 3°) Registrar, agregar copia en autos y notificar por cédula.

Clara A. De Langhe de Falcone. - José M. del Campo. - María S. Bernal. - Sergio M. Jenefes. - Sergio R. González.

014100E