

## Accion De Amparo Interventor Del Registro Automotor Remocion Del Cargo Motivacion Del Acto Administrativo Razones De Servicio

### JURISPRUDENCIA

Acción de amparo. Interventor del Registro Automotor. Remoción

del cargo. Motivación del acto administrativo. Razones de servicio Se declara admisible el recurso extraordinario y se confirma la sentencia apelada, en cuanto hizo lugar a la acción de amparo planteada y, en consecuencia, declaró la invalidez de la disposición 183/2015 de la Dirección Nacional de los Registros de la Propiedad Automotor y Créditos Prendarios que había cesado a la amparista en el cargo de interventora de un Registro Seccional de la Propiedad Automotor -y designado a su reemplazante-. Es que la disposición de cese no invocó ningún hecho concreto como causa de la remoción, antes bien solo se fundó en razones de servicio que, de por sí, no constituyen un fundamento suficiente para la revocación de la designación. Tal omisión tornó ilegítimo el acto, sin que cupiera dispensar la ausencia de las razones que lo justifiquen por el hecho de haberse ejercido facultades discrecionales, las que -por el contrario- imponen una observancia mayor de la debida motivación. Buenos Aires, 22 de agosto de 2019

Vistos los autos: "Scarpa, Raquel Adriana Teresa c/ Estado Nacional - Ministerio de Justicia y Derechos Humanos s/ amparo ley 16.986". Considerando: Que los agravios del apelante encuentran adecuada respuesta en los fundamentos y conclusiones del dictamen de la señora Procuradora Fiscal, que este Tribunal comparte y hace suyos por razones de brevedad. Por ello y de conformidad con lo dictaminado, se declara admisible el recurso extraordinario y se confirma la sentencia apelada. Notifíquese y, oportunamente, remítase. CARLOS FERNANDO ROSENKRANTZ (en disidencia) ELENA I. HIGHTON de NOLASCO JUAN CARLOS MAQUEDA HORACIO ROSATTI VOTO DE LA SEÑORA

VICEPRESIDENTA DOCTORA DOÑA ELENA I. HIGHTON de NOLASCO Considerando: Que los agravios del apelante encuentran adecuada respuesta en los fundamentos y conclusiones del dictamen de la señora Procuradora Fiscal -con exclusión del último párrafo del apartado IV-, que este Tribunal comparte y hace suyos por razones de brevedad. Por ello y de conformidad con lo dictaminado, se declara admisible el recurso extraordinario y se confirma la sentencia apelada. Notifíquese y, oportunamente, remítase. ELENA I. HIGHTON de NOLASCO DISIDENCIA DEL SEÑOR PRESIDENTE DOCTOR DON

CARLOS FERNANDO ROSENKRANTZ Vistos los autos citados en el epígrafe; y Considerando que: 1°) La Sala A de la Cámara Federal de Rosario confirmó la sentencia de la anterior instancia que hizo lugar a la acción de amparo planteada y, en consecuencia, declaró la invalidez de la disposición 183/2015 de la Dirección Nacional de los Registros de la Propiedad Automotor y Créditos Prendarios -DNRPA- que había cesado a Raquel Adriana Scarpa en el cargo de interventora del Registro Seccional de la Propiedad Automotor n° 6 de la mencionada ciudad y designado a su reemplazante. Para así decidir, luego de desestimar las objeciones formales planteadas por el Estado Nacional respecto de la vía procesal utilizada, el tribunal a quo sostuvo que si bien la actora no tenía estabilidad en el cargo y que la DNRPA había actuado en ejercicio de facultades discrecionales, el acto impugnado se encontraba viciado en los elementos causa y motivación (artículo 7, incisos b y e, de la ley 19.549). En este sentido, señaló que no se habían expresado las razones concretas que justificaban el cese y que la sola invocación de "razones de servicios" resultaba insuficiente a tales efectos. 2°) El Estado Nacional planteó recurso extraordinario, que fue concedido por la cámara. En dicha presentación, la demandada sostiene básicamente que la actora había aceptado el carácter precario de la designación como interventora, con lo cual no era necesario expresar los motivos y la causa del cese. Agregó que la sentencia recurrida implica una injerencia judicial al sustituir a la autoridad administrativa en valoraciones que le son propias. 3°) En el caso existe una cuestión federal que justifica examen de los agravios planteados por el Estado Nacional teniendo en cuenta que se encuentra controvertida la validez de una decisión de autoridad nacional (disposición 183/2015), como así también la interpretación de una norma federal (ley 19.549) y la decisión de la alzada ha sido contraria al derecho que el recurrente fundó en tales actos estatales (artículo 14, incisos 1 y 3, de la ley 48). 4°) Mediante disposición 368/2012 de la DNRPA la actora fue nombrada interventora del Registro Seccional de la Propiedad Automotor n° 6 de la ciudad de Rosario "hasta tanto así lo disponga la Dirección Nacional", en virtud del fallecimiento del encargado titular. Sin embargo, la disposición 183/2015 la cesó en ese cargo por entender que existían "razones de servicio que hacían conveniente designar a un nuevo interventor" y designó a su reemplazante dejando asentado que cumplía con los requisitos de idoneidad previstos en el ordenamiento jurídico. En ambos actos el órgano invocó las facultades emergentes de los decretos 335/1988 y 644/1989, reglamentarios del Régimen Jurídico del Automotor aprobado por el decreto-ley 6582/1958, y del Anexo II del decreto 1755/2008. Tales normas otorgan competencia a la DNRPA para intervenir los registros seccionales y designar a sus interventores cuando resulte necesario para asegurar la continuidad del servicio. 5°) La decisión de la presente controversia requiere determinar si el acto administrativo que cesó a la actora en el cargo de Interventora de Registro Seccional cumple con el

requisito de motivación previsto en el artículo 7, inciso e, de la ley 19.549. El parecer de la cámara es que las razones expresadas en la disposición 183/2015 resultaban insuficientes a tales efectos. Si bien es cierto que el tribunal también hizo alusión a un vicio en la causa (artículo 7, inciso b, de la ley citada), el fundamento de la declaración de invalidez estuvo dado por la ausencia de una justificación idónea en la decisión cuestionada en autos. Tal como lo ha puntualizado la señora Procuradora Fiscal en su dictamen, en esta instancia no se discute que la actora carecía de estabilidad en el cargo de interventora por lo cual su designación resultaba transitoria y precaria. Esta circunstancia fue aceptada por la interesada y además tiene sustento en la normativa que reglamenta la intervención de los Registros Seccionales de la Propiedad Automotor. Tampoco se discute la procedencia de la revisión judicial del ejercicio de facultades discrecionales por parte de un órgano administrativo. 6°) El artículo 18 de la ley 19.549 faculta a la administración a revocar el acto regular que, como en el caso, válida y expresamente otorgó un derecho a título precario. En ese supuesto, el ejercicio de la potestad revocatoria no requiere ser fundada en alguna causal de ilegitimidad. El órgano puede extinguir el derecho precario por razones de oportunidad, mérito o conveniencia (ver en este sentido Fallos: 315:1361). Una consecuencia inevitable de tal doctrina es que, en principio, el control judicial del acto que dejó sin efecto un derecho otorgado a título precario debe ceñirse estrictamente a sus requisitos formales. En lo que respecta a la motivación, que es una de las formas esenciales previstas en la ley, si el acto revocatorio expresó algún fundamento para sustentar la decisión adoptada, los jueces no pueden revisar si ese fundamento resulta suficiente o insuficiente pues ello implicaría darles la potestad de sustituir al órgano administrativo en la ponderación de las razones de oportunidad, mérito o conveniencia que la Constitución atribuyó a otro poder del Estado. Lo anterior es enteramente consistente con la jurisprudencia de esta Corte que ha sostenido en diversas ocasiones que el examen de la motivación de un acto administrativo no puede desvincularse de la amplitud de facultades ejercidas por la administración para remover a sus agentes que desempeñan cargos no comprendidos en el régimen de estabilidad estatutaria (conf. Fallos: 318:896 y sus citas). 7°) La aplicación de los principios señalados en el punto precedente determina que la sentencia recurrida debe ser revocada. En efecto, tal como se ha expresado en el considerando 4° de la presente, al dictar la disposición 183/2015 la DNRPA fundó la remoción de la actora y su reemplazo por otra persona en "razones de servicio que hacían conveniente designar a un nuevo interventor", en el cumplimiento de los recaudos de idoneidad del reemplazante previstos en la reglamentación y en las normas que la facultaban a designar a los interventores de los registros seccionales. Esto implica que el acto cuestionado se encontraba motivado pues expresó las razones sobre las que la administración tomó la decisión y los antecedentes de hecho y de derecho que le otorgaban sustento (artículo 7, inciso e, de la ley 19.549). En el caso no existió un vicio grave en la motivación, lo cual descarta la existencia de una nulidad absoluta en los términos del artículo 14, inciso b, de la ley 19.549. El carácter precario del derecho extinguido impide realizar un juicio sobre la suficiencia de las razones esgrimidas por la administración para motivar la decisión cuestionada. 8°) Por otro lado, a falta de una norma que disponga lo contrario y tratándose en el caso de la revocación de un acto precario que no fue decidida por razones de ilegitimidad -en cuyo caso debería haberse motivado con independencia de las razones dadas en el acto revocado-, el principio de paralelismo de las formas impide exigir mayor motivación en el acto de remoción de la actora que la que se expresó en el acto de designación. Esta conclusión es una fiel aplicación del precedente de Fallos: 315:1361, citado por la señora Procuradora Fiscal, en el cual se discutía la validez de la revocación por parte de la autoridad administrativa de un permiso precario. La Corte señaló allí que la arbitrariedad manifiesta en el obrar administrativo exigida como recaudo de procedencia de la acción de amparo requiere una apreciación cuidadosa en casos en los que el derecho cuya revocación se cuestiona fue otorgado a título precario y, como tal, resultaba susceptible de ser dejado sin efecto por razones de oportunidad, mérito o conveniencia, pues de lo contrario se reconocería la existencia de un derecho mayor del atribuido originariamente, conclusión que no tiene respaldo en las normas constitucionales y legales que regulan obrar administrativo (ver considerando 15). 9°) Finalmente, cabe señalar que resulta inaplicable al caso la jurisprudencia de esta Corte en materia de cancelación de nombramientos de agentes estatales durante el período de prueba invocada (ver Fallos: 331:735, criterio reiterado en la causa CSJ 342/2012 (48-V)/CS1 "Villar, Lisandro Nelson c/ COMFER s/ contencioso administrativo", resuelta el 16 de junio de 2015). En esos precedentes, existía una norma legal que limitaba la discrecionalidad administrativa pues la adquisición de estabilidad en el cargo, al cual los actores habían accedido por concurso, estaba supeditada a que se acreditaran condiciones de idoneidad, por lo que la revocación exigía que se invoquen fundamentos que justificaran la decisión. Como la administración no dio fundamento alguno para cancelar las designaciones, la Corte consideró que se encontraba viciado el elemento motivación lo cual tornaba ilegítimos los actos cuestionados por los actores. Por el contrario, tal como se ha expresado anteriormente, en este caso la disposición administrativa impugnada contiene fundamentos que la sustentan, lo que impide afirmar que nos encontramos en presencia de un acto de autoridad pública dictado con arbitrariedad manifiesta. En virtud de lo expuesto, se declara procedente el recurso extraordinario, se revoca la sentencia apelada y se rechaza la acción de amparo planteada (artículo 16 de la ley 48), con costas de todas las instancias por su orden teniendo en cuenta que la actora pudo creerse con derecho a litigar (artículos 68, segunda parte, y

279, del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Notifíquese y, oportunamente, remítase. CARLOS FERNANDO ROSENKRANTZ

Suprema Corte: -I- A fs. 544/555, la Cámara Federal de Rosario (sala A) confirmó la sentencia de grado por la cual se declaró la invalidez de la disposición 183 del 27 de abril de 2015 dictada por el Subdirector Nacional de la Dirección Nacional de los Registros Nacionales de la Propiedad Automotor y de Créditos Prendarios por la que se decidió el cese -por razones de servicio- de la señora Raquel Adriana Teresa Scarpa como interventora del Registro Seccional de la Propiedad Automotor de Rosario N° 6 (21039) de la Provincia de Santa Fe, al entender que dicho acto era arbitrario dada la ausencia de objetivas y razonadas motivaciones que lo justificaran. La cámara afirmó tanto el carácter transitorio de la designación de la actora como la facultad discrecional de la autoridad de aplicación para prorrogar esa designación o elegir a otra persona para el cargo hasta el nombramiento del Encargado de Registro. Sin embargo, fundó la nulidad del acto de cese en la falta de los requisitos esenciales del acto administrativo - causa y motivación- por lo que entendió que sólo se pudo revocar la designación como interventora de Scarpa y nombrar a un nuevo interventor, expresadas las razones que justificaren el cese, sin que la expresión "razones de servicio? sea un motivo suficiente. -II- Disconforme, el Estado Nacional-Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación interpuso el recurso extraordinario de fs. 557/567 vta., contestado por la actora a fs. 569/574 vta., que fue concedido con base en la existencia de cuestión federal a fs. 580/581 vta. Sostiene como agravios, los siguientes: a) el acto objeto de reproche constituye el ejercicio de facultades de la autoridad de aplicación; b) las normas no prevén el reemplazo de un interventor por otro y equiparan a los interventores con los encargados titulares, con excepción del cese en el cargo por tratarse de designaciones transitorias; c) la actora conocía la precariedad e inestabilidad de su función y se sometió voluntariamente a dicho régimen; d) existe una injerencia judicial al sustituir a la autoridad administrativa en valoraciones propias de ésta; e) la designación de los interventores lo es a título precario en los términos del art. 18 de la ley 19.549, por lo que no resulta necesario expresar los motivos y la causa del acto de cese. -III- A mi modo de ver, las objeciones del recurrente suscitan cuestión federal, pues se controvierte la validez de un acto de autoridad nacional (disposición 183 del 27 de abril de 2015 dictada por el Subdirector Nacional de la Dirección Nacional de los Registros Nacionales de la Propiedad Automotor y de Créditos Prendarios) y la aplicación e interpretación de una norma de esa índole (ley 19.549) y la decisión de la alzada ha sido contraria al derecho en que aquél se fundó (art. 14, inc. 1° y 3°, de la ley 48) (doctrina de Fallos: 321:169 y 322:2220, entre muchos). Es preciso resaltar que, encontrándose en discusión el alcance que cabe asignar a una norma de derecho federal, la Corte no se encuentra limitada en su decisión por los argumentos de las partes o de la cámara, sino que le incumbe realizar una declaración sobre el punto disputado (Fallos: 311:2553; 314:529; 316:27; 321:861, entre muchos otros). -IV- Ante todo, cabe recalcar que no está en discusión la transitoriedad ni la precariedad del cargo de interventor en un registro de propiedad automotor ni las facultades discrecionales que posee la autoridad de aplicación para designar y, eventualmente, remover a un interventor; ello así, el thema decidendum queda circunscripto a establecer si el acto de cese aquí impugnado debía cumplir con el requisito de motivación del art. 7° de la ley 19.549. A tal fin, es necesario recordar que por el artículo 1° de la disposición 183/15, la autoridad administrativa dispuso el cese de la señora Raquel Adriana Teresa Scarpa como interventora del registro seccional de la propiedad del automotor de Rosario N° 6 (21039), de la provincia de Santa Fe; para ello, se limitó a invocar, en los considerandos, su remoción por "razones de servicio". Tengo para mí que no puede sostenerse válidamente que el ejercicio de facultades discrecionales, por parte de un órgano administrativo, para remover a una persona del cargo para el cual había sido designada, aun con carácter transitorio o precario, lo exima de verificar los recaudos que para todo acto administrativo exige el art. 7° de la ley 19.549. Ha reconocido V. E. que el control judicial de los actos denominados tradicionalmente discrecionales o de pura administración encuentra su ámbito de actuación, por un lado, en los elementos reglados de la decisión -competencia, forma, causa, finalidad y motivación- y, por el otro, el examen de su razonabilidad (Fallos: 315:1361, entre varios). En consecuencia, admitido el control de los elementos reglados de un acto discrecional, es dable reparar que en el sub lite, la disposición de cese no invocó ningún hecho concreto como causa de la remoción, antes bien sólo se fundó en "razones de servicio?", que, de por sí, no constituye un fundamento suficiente para la revocación de la designación. Tal omisión torna ilegítimo el acto, sin que quepa dispensar la ausencia de las razones que lo justifiquen por el hecho de haberse ejercido facultades discrecionales, las que, por el contrario, imponen una observancia mayor de la debida motivación (conf. doctrina Fallos: 324:1860; 331:735 y V. 342. XLVIII "Villar, Lisandro Nelson c/ COMFER s/ contencioso administrativo", fallo del 16 de junio de 2015) -V- Por lo expuesto, opino que el recurso extraordinario es formalmente admisible y que corresponde confirmar la sentencia motivo del mismo. Buenos Aires, 26 de mayo de 2017. LAURA M. MONTI ADRIANA N. MARCHISIO Subsecretaria Administrativa Procuración General de la Nación 043742E