

Nº

Rosario 10 de junio de 2015.-



ESTADO NACIONAL -MINISTERIO DE  
JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS-  
SARMIENTO 329. C.A.B.A.

S \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_ D

En los autos caratulados "SCARPA, RAQUEL ADRIANA TERESA c/  
ESTADO NACIONAL -MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS-  
s/AMPARO LEY 16.986", Expte. Nº 9979/2015, que tramitan por ante el Juzgado  
Federal de 1ª instancia Nº 2, Secretaría B de la ciudad de Rosario, a cargo de la  
Dra. Sylvia Aramberri, se ha dispuesto dirigir a Ud, el presente a los fines de que  
CUMPLA la manda judicial de fecha 27 de mayo de 2015, debiendo suspenderse  
los efectos de la Disposición nº 183/15, reintegrando a la actora RAQUEL  
ADRIANA TERESA SCARPA, DNI Nº 13.448.010, en su cargo de Interventora del  
Registro Seccional de la Propiedad del Automotor de Rosario Nº 6 en un plazo de  
48 horas. A todo evento, se acompaña copia de la resolución cautelar y copia del  
decreto de fecha 10 de junio de 2016.

Se encuentran autorizados para intervenir en el diligenciamiento  
del presente oficio los Dres. Maximiliano Toricelli y/o Luis Emilio Ayuso y/o Lara  
Belén Favro y/o Ariel Bozikovich y/o Gabriel Salmen y/o a quienes estos  
designen.

Sin otro particular motivo, saludo a Ud. muy atte.

  
  
ELEONORA PELOZZI  
Secretaría

Dra. SYLVIA R. ARAMBERRI  
Juez Federal



Poder Judicial de la Nación  
JUZGADO FEDERAL DE ROSARIO 2

9979/2015 SCARPA, RAQUEL ADRIANA TERESA c/ ESTADO NACIONAL -  
MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS s/ AMPARO LEY 16.986

Rosario, de 10 de junio de 2015.- VC

Téngase al compareciente por presentado, en el carácter invocado, con patrocinio letrado y domicilio electrónico constituido, confiérasele la participación que por derecho le corresponde en calidad de tercero interesado (art. 90 inc. 1 y concordantes arts. 92 y 93 CPCCN).

Al recurso de revocatoria y apelación en subsidio NO HA LUGAR ello en virtud de la normativa citada precedentemente y conforme el carácter accesorio y subordinado a la actuación de la parte principal a la que adhiere.

No dándose los supuestos del art. 7 del Reglamento para la Justicia Nacional (Acordada 17- XIII- 1952) , a la habilitación de días y horas inhábiles NO HA LUGAR, ténganse presentes las reservas formuladas.

En este acto, advierte la suscripta que la demandada fue debidamente notificada de la Resolución de fs. 199/205 vta. mediante cédula electrónica librada en fecha 22/05/2015 articulando en tiempo y forma los recursos interpuestos a fs. 206/209 vta. Sin perjuicio, se verifica asimismo que el oficio de fs. 229 fue dirigido a sujeto distinto de aquel indicado en el despacho cautelar, razón por la cual corresponde dejar sin efecto lo decretado a fs. 235 y en su lugar intimar a la demandada – ESTADO NACIONAL, MINISTERIO DE JUSTICIA Y

DERECHOS HUMANOS, DIRECCION NACIONAL DE LOS REGISTROS NACIONALES DE LA PROPIEDAD AUTOMOTOR Y DE CREDITOS PRENDARIOS que arbitre los medios para proceder en un plazo de 48 hs. al cumplimiento estricto de la medida precautoria. Notifíquese en legal forma.

SYLVIA RAQUEL ARAMBERRI  
JUEZ FEDERAL



Poder Judicial de la Nación

## JUZGADO FEDERAL DE ROSARIO 2

9979/2015 SCARPA, RAQUEL ADRIANA TERESA c/ ESTADO NACIONAL -  
MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS s/AMPARO LEY 16.986

Rosario, 21 de mayo de 2015.-

**AUTOS Y VISTOS:** Los autos caratulados "SCARPA RAQUEL ADRIANA TERESA c/ ESTADO NACIONAL - MINISTERIO DE JUSTICIA y DERECHOS HUMANOS S/ AMPARO", Expediente N° FRD 9979/2015 de entrada en este Juzgado Federal de 1ra. Instancia N° 2 de Rosario, Secretaría "B" de los que,

**RESULTA:**

1) A fojas 148/169 comparece RAQUEL ADRIANA TERESA SCARPA por apoderado con patrocinio letrado, y promueve acción de amparo contra el Estado nacional Ministerio de Justicia y Derechos Humanos - Dirección Nacional de los Registros Nacionales de la Propiedad del Automotor y de Créditos Prendarios), pretendiendo que se declare la invalidez de la Disposición N° 183 emanada del Subdirector Nacional de la Dirección Nacional de los Registros Nacionales de la Propiedad del Automotor y de Créditos Prendarios en cuanto ordena el cese de la actora como Interventora del Registro Seccional de la Propiedad del Automotor Rosario N° 6 y se designa nuevo Interventor, a partir del día 4 de mayo de 2015. Solicita que, previa declaración de ilegitimidad de la Disposición en crisis se la reintegre



en su cargo de Interventora del Registro Seccional de la Propiedad del Automotor de Rosario N° 6. Asimismo peticiona medida cautelar consistente en la suspensión de los efectos de la Disposición N° 183/15 y, como consecuencia de ello, se ordene a la demandada su reintegro hasta tanto recaiga sentencia definitiva en la presente causa. Como síntesis fáctica refiere que se hace cesar intempestivamente a quien se desempeñaba como Interventora del Registro Nacional de la Propiedad Automotor de Rosario n° 6 desde el 1 de octubre de 2012 por fallecimiento del Encargado Titular del mismo. Dice que la actora además había sido designada Encargada Suplente del mismo desde el 11/11/1987 y que el Registro fue creado el 28/04/1987, que no hubo causa alguna por la cual cesara en la Intervención, dado que no volvió ni el Encargado Titular (fallecido) ni hubo inconveniente alguno en el servicio, únicas causales que dispone la normativa pertinente para el cese de los interventores, conforme aduce.

Relata los hechos, explica que la función registral y de control del régimen jurídico del automotor es llevada adelante por la DNRPAyCP y por los registros seccionales de todo el país, ello en base a Decreto Ley 6582/58, ratificado por ley 14467 (t.o. Decreto N° 1114/97). Expone que en fecha 28/04/87, por Res. 151 se crea el Registro de la Propiedad del Automotor de Rosario Seccional N° 6 y se deslinda su jurisdicción, designándose Encargado titular al Dr.



Poder Judicial de la Nación

## JUZGADO FEDERAL DE ROSARIO 2

Miguel Salmén. Refiere el carácter de funcionario público del encargado titular dependiente de la DNRPAYCP sin relación de empleo, designado por el Ministerio de Justicia de la Nación a propuesta de la DNRPAYCP en base al Decreto 644/89 modificado por Decreto 2265/94. Cita que mediante Res. N° 238/03 MJSyDH y sus modificatorias, se reglamentó el procedimiento de selección, por medio de concurso público, para cubrir los cargos vacantes de los Encargados titulares, detallando los requisitos para el acceso al cargo, así como derechos y deberes. Manifiesta que la remoción del Encargado se produce previa instrucción de sumario con audiencia del interesado por las causas que cita y que conjuntamente con el Encargado titular de los registros seccionales, se desempeña un Encargado Suplente y, no necesariamente, un encargado suplente interino, siendo ambos designados a propuesta del Titular (art. 7 del Decreto 644/89, sustituido por N° 2265/94). Agrega que el encargado suplente sustituye al titular en caso de ausencia, licencia o impedimento legal y, a su vez, el encargado suplente interino que reemplaza al suplente en caso de licencia o ausencia, o cuando éste deba reemplazar al Encargado de Registro. Que en el caso particular, la actora, desde la creación del registro seccional n° 6 se desempeñó como empleada y segunda del encargado titular Dr. Salmen, que en fecha 22 de agosto de 2012 fallece el titular, generándose la vacante del cargo, y, con ello, uno de los supuestos de intervención del registro previsto en el art. 8 del Decreto 644/89 modificado por

decreto 2265/94, destacando que para su designación se deben cumplir con los mismos requisitos y reunir las mismas condiciones personales que los Encargados Titular. Indica que de acuerdo al antepenúltimo párrafo del art. 3 del Decreto 335/83 los mismos duran en su cargo hasta que se designe un nuevo encargado titular o el encargado titular desplazado reasuma el cargo, no previendo en ningún caso, el reemplazo de un interventor por otro sin causa justificada, equiparándose en derechos y obligaciones a los titulares, con la única diferencia que deben cesar en su cargo cuando -además de las causales previstas para el titular- regrese o se designe un nuevo Encargado Titular, conforme alega.

Expresa que producida la vacancia del Dr. Salmen por su fallecimiento, se decide la intervención del registro y se designa interventora a la actora, mediante Disposición 368 del 1/10/2012, ocurriendo ello por ser la Encargada Suplente y reunir las condiciones de idoneidad, según invoca. Alega que pese a tener una licencia concedida que comenzaba el 13/05, dos semanas antes, de manera totalmente intempestiva y arbitraria se presenta el Dr. David Raúl Bevacua, quien le notifica la Disposición 183 referida, la cual no tiene fundamento alguno dado que no señala cuales son las razones de servicio que hacen conveniente designar un nuevo interventor para que ejerza las funciones propias de un Encargado de Registro.





Poder Judicial de la Nación

## JUZGADO FEDERAL DE ROSARIO 2

Formula apreciaciones relativas al funcionamiento del Registro y condiciones edilicias, exponiendo respecto de la incertidumbre laboral de los empleados de dicho Registro y los gastos en los cuales su mandante sigue incurriendo al encontrarse los servicios a su nombre. Funda la procedencia del amparo, su naturaleza, la ilegitimidad del acto lesivo, la temporaneidad de la presentación, los derechos constitucionales vulnerados, el principio de legalidad y reserva de ley, el principio de razonabilidad, el principio de igualdad, el derecho a la estabilidad, el derecho a la carrera como funcionario público, derecho a trabajar, derecho de defensa, debido proceso y derecho de propiedad. Ofrece pruebas, explica la procedencia de la medida cautelar innovativa solicitada. Plantea la inconstitucionalidad de la ley 26.854 en sus arts. 4 inc. 2, 5, 7 y 20, así como la del art. 15 de la ley 16.986. formula reserva del caso federal.

2) A fs. 174 se agrega oficio recibido el 13/05/2015 por el Estado Nacional, a fs 176 se ordenan pasen los autos a despacho para resolver. A fs. 177/197 comparece el ESTADO NACIONAL - MINISTERIO DE JUSTICIA y DERECHOS HUMANOS, por apoderados y produce informes. A fs. 198 informa el actuario que el traslado del art. 4 ley 26.854 fue respondido en forma extemporánea, ordenando el Tribunal que vuelvan los autos conforme lo decretado a fs. 176.

**Y CONSIDERANDO:**



Solicita lo actora medida cautelar innovativa consistente en la suspensión de los efectos de la Disposición Nº 183/15 del Subdirector Nacional de la Dirección Nacional de los Registros Nacionales de la Propiedad Automotor y Créditos Prendarios y, como consecuencia de ello, se ordene a la demandada la reintegro en su cargo de Interventora del Registro Seccional de la Propiedad del Automotor de Rosario Nº 6 como ocurría hasta el día 3 de mayo de 2015, hasta tanto recaiga sentencia definitiva.

Corresponde en esta instancia avocarme a dilucidar la viabilidad de la medida solicitada por Raquel Adriana Teresa Scarpa, en cuanto a la verificación de sus requisitos particulares, así como los recaudos adicionales dispuestos por la ley 26.854 regulatoria del régimen de las medidas cautelares en las causas en las que es parte o interviene el Estado Nacional, que modifica en ciertos aspectos el régimen previsto en el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación.

En lo que nos interesa, no resultan aplicables al supuesto en examen, las condiciones para el despacho favorable de las medidas positivas que adiciona el art. 19 de la ley 26.854, ello así dado que la norma referida en su art. 19 expresamente excluye su aplicación a los procesos regidos por la ley 16.986, salvo respecto de lo establecido en los artículos 4º inciso 2, 5º, 7º y 20 de la misma.



Poder Judicial de la Nación  
JUZGADO FEDERAL DE ROSARIO 2

Entrando al análisis de la medida cautelar solicitada por la actora; corresponde evaluar lo denunciado en autos conjuntamente con la prueba aportada, ello, dentro del estrecho marco cognoscitivo propio de una medida cautelar.

La viabilidad de las medidas precautorias, es sabido, se halla supeditada a que se demuestre tanto la verosimilitud del derecho invocado como el peligro en la demora (art. 230 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación).

Sentado lo anterior, conviene traer a colación la doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que resalta que todo sujeto que pretenda la tutela anticipada proveniente de una medida cautelar debe acreditar la existencia de verosimilitud en el derecho invocado y el peligro irreparable en la demora, ya que resulta exigible que se evidencien fehacientemente las razones que justifican resoluciones de esa naturaleza (Fallos: 329:4161 y 5160, entre otros).

Pues bien, dentro de este contexto deberá sopesarse debidamente la solicitud cautelar, ergo su factibilidad y alcance.

A su turno ha expuesto Juan Carlos Cassagne que la medida cautelar accesoria con fundamento en los arts. 230 y 232 del CPCCN requiere la concurrencia de dos requisitos verosimilitud en el derecho y peligro en la demora a los que la

jurisprudencia ha añadido otros dos "la existencia de graves perjuicios y la condición de que la medida no afecte el interés público" (Derecho Administrativo Tomo II, Séptima Edición, Editorial Lexis Nexis, Abeledo Perrot pág 227)

*"Es sabido que la suspensión cautelar de los actos administrativos procede en supuestos excepcionales y con criterio restrictivo, ello por estar comprometido el interés público y porque importa una limitación a la presunción de legitimidad, pero frente a situaciones de arbitrariedad e ilegitimidad manifiesta que producirá un daño irreparable al administrado, los jueces no pueden aferrarse a esquemas legales demasiado rígidos, pues ello importaría una denegación de justicia. Así, para establecer la existencia de la gravedad del perjuicio debe tenerse en cuenta la proporcionalidad en cuanto exceda considerablemente el impacto disvalioso o perjudicial que ocasiona la suspensión del acto administrativo"* CFAR, Sala B Expte. 7004-C Sent. 54/11 del 17/11/11.

En el caso de marras, de la documental adjuntada surge que mediante Res. 151 del 28/04/87 suscripta por el Secretario de Justicia se crea el Registro Seccional de la Propiedad Automotor de Rosario N° 6, designándose Encargado Titular al Dr. Miguel Salmen, quien propuso como Encargada Suplente con los alcances del Art. 5 del Decreto 9722/60 a la Dra. Raquel Adriana Teresa Scarpa, siendo ella designada mediante



Poder Judicial de la Nación

## JUZGADO FEDERAL DE ROSARIO 2

Disposición D.N. N°470 de fecha 11/11/1987. En fecha 22/08/2012 se produce la defunción del Encargado Titular por lo cual el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Dirección Nacional de los Registros Nacionales de la Propiedad del Automotor y de Créditos Prendarios mediante Disposición D.N. N°368 interviene el Registro Seccional de la Propiedad Automotor de Rosario N° 6 a partir del 1/10/2012 designando interventora a la señora Raquel Adriana Teresa Scarpa, ratificando los actos por ella inscriptos entre el 22 de agosto de 2012 y el 30 de septiembre de 2012.

Como puede apreciarse la Dirección Nacional de los Registros Nacionales de la Propiedad del Automotor y de Créditos Prendarios, con motivo del fallecimiento del Encargado Titular, y en ejercicio facultades que le son propias (art. 2 Decreto N° 335/88 y ccdtes -Decretos 644/89, 2265/94 y 1755/08), intervino el Registro Seccional N° 6 de Rosario y designó como interventora a quien desde hacía más de 25 años ocupaba en dicha Seccional el cargo de Encargada Suplente, asegurando de esta manera la continuidad de la prestación del servicio público. En los considerandos de su nombramiento valoro esa Dirección que *"la actual Encargada Suplente, señora Raquel Adriana Teresa Scarpa, reúne las condiciones de experiencia e idoneidad exigidas en el art. 1º del Anexo de la Disposición D.N. N° 74/04"* (fs. 29).



Cabido es que conforme Reglamentación del Régimen Jurídico Registral de la Propiedad del Automotor -Decreto 335/88- los Encargados de Registros Seccionales serán designados y removidos por el Secretario de Justicia, no constituyendo ello relación de empleo. Asimismo la Dirección Nacional podrá autorizar a los Suplentes a realizar tareas registrales concretas y determinadas que especificarán taxativamente a los fines de mantener una buena y eficaz prestación del servicio.

En lo que nos interesa el art. 3 de la norma citada, expresamente aclara que "en caso de acefalía, suspensión o licencia prolongada del Titular de un Registro, la Dirección Nacional podrá designar un interventor, hasta tanto se designe al Titular, o éste reasuma sus funciones" -el resaltado me pertenece-

A su turno, la Disposición cuya suspensión es objeto del presente debate precautorio - Dispos. Nº 183 del Subdirector Nacional del 27/04/2015 dispuso el cese de la actora como interventora a partir del 4 de mayo del corriente año y su reemplazo por el Dr. David Raúl Bevacqua, fundado ello en "**razones de servicio**".

En este estado embrionario del proceso, debo decir que, si bien este acto administrativo responde al ejercicio de facultades discrecionales de la administración, es menester que dicha actividad se despliegue respetando la "finalidad"



Poder Judicial de la Nación

## JUZGADO FEDERAL DE ROSARIO 2

esencial y la razón de ser de la actividad de la Administración; esto es, satisfacer de la mejor manera el interés público. Asimismo, ha de respetarse la razonabilidad como elemento inexcusable de todo acto administrativo. Sobre este tópico es conteste la doctrina y jurisprudencia en expresar que el acto discrecional que se emitiera contraviniendo estos criterios fundamentales sería un acto viciado (Marienhoff, "Tratado de Derecho Administrativo", Tomo II, Abeledo Perrot, p. 419). "Que la esfera de discrecionalidad de los entes administrativos no implica en absoluto que éstos tengan un ámbito de actuación desvinculado del orden jurídico o que no resulte fiscalizable (Fallos 315:1361, 323:1322 y 329:4542, voto de los jueces Lorenzetti y Zaffaroni, entre otros), ni constituye tampoco una libertad de apreciación extralegal que obste a la revisión judicial" (Fallos 315:1361, 323:3103 y 329:4542, voto de los jueces Lorenzetti y Zaffaroni). Siguiendo este razonamiento, la doctrina ha enumerado una serie de principios de derecho que constituyen una valla a la discrecionalidad administrativa, a saber: la razonabilidad (es decir, la prohibición de actuar arbitraria o irrazonablemente; en otra formulación, la justicia); la desviación de poder (prohibición de actuar con una finalidad impropia), y la buena fe.

Ponderando entonces las circunstancias reseñadas y los elementos de juicio y sin perder de

vista la presunción de legitimidad de la que goza la resolución cuestionadas, se estima que -dentro del estrecho marco cognoscitivo de la precautoria requerida- el derecho invocado y la ilegitimidad denunciada lucen verosímiles.

También se advierte que la suspensión pretendida no produce afectación del interés público ni genera efectos jurídicos o materiales que puedan configurarse como irreversibles, toda vez que se mantiene en un cargo transitorio a quien ha demostrado experiencia e idoneidad objetivables reconocidas expresamente por la accionada en su designación originaria.

Ahora bien, en lo que respecta al "peligro en la demora", si bien es dable destacar que uno y otro se hallan relacionados de manera que, a mayor verosimilitud del derecho, cabe no ser tan exigentes en la gravedad e inminencia del daño y viceversa (C.N. Cont-Adm Fed, Sala II, LL, T 1984-A, pag 459), he de precisar que tal peligro surge con suficiente entidad y con el grado propio de este tipo de procesos, dado que la decisión afecta intempestivamente derechos patrimoniales y personales de la actora, así como la situación laboral de terceros que prestan servicios bajo su dependencia.

Finalmente y atendiendo a los fines tenidos en miras por el legislador al disponer el traslado, -esto es un informe que dé cuenta del interés



Poder Judicial de la Nación  
JUZGADO FEDERAL DE ROSARIO 2

público comprometido por la solicitud-, se advierte un desinterés de la demandada de formular referencia específica de afectación y/o menoscabo. Véase que el escrito de fs. 177/187 fue introducido en forma extemporánea; no obstante ello, cabe agregar que su contenido no conmueve la decisión arribada, dado que la defensa se limita a formular afirmaciones dogmáticas de sus atribuciones y facultades sin referencia específica a perjuicio concreto

Por lo expuesto concluyo en la procedencia de la medida solicitada, y ordenar al Estado Nacional, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Dirección Nacional de los Registros Nacionales de la Propiedad Automotor y de Créditos Prendarios que suspenda los efectos de la Disposición n° 183/15, reintegrando a la actora en su cargo de Interventora del Registro Seccional de la Propiedad del Automotor de Rosario N° 6, por un plazo de seis meses. (art. 5 ley 26.854)

Determinese como contracautela por las costas y daños que la medida pueda ocasionar, caución real que se fija en la suma de PESOS CIENTO CINCUENTA MIL \$150.000.

Resta emitir opinión respecto de la tacha de constitucionalidad del arts. 5 de la ley 26.854, para la cual, estimo prematuro un pronunciamiento en tanto la actora logrará la protección cautelar durante el plazo que se fija en la norma. Sólo



transcurrido el mismo, así como el de la eventual prórroga que se dispusiere, resultará pertinente examinar si la norma resiste el test de constitucionalidad. En igual sentido se difieren, para la etapa procesal oportuna, los restantes planteos de inconstitucionalidad.

En mérito de lo expuesto,

**RESUELVO:**

Hacer lugar a la medida cautelar requerida y ordenar al Estado Nacional, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Dirección Nacional de los Registros Nacionales de la Propiedad Automotor y de Créditos Prendarios que suspenda los efectos de la Disposición n° 183/15, reintegrando a la actora en su cargo de Interventora del Registro Seccional de la Propiedad del Automotor de Rosario N° 6, por un plazo de seis meses; previa caución real que deberá brindar la actora en los términos y con los alcances fijados precedentemente. Insértese y hágase saber.

SYLVIA RAQUEL ARAMBERRI  
JUEZ FEDERAL