Expediente Número: CAF - 173/2022 **Autos:** MACIEL, MARCOS EDUARDO c/ EN-M SEGURIDAD-GN s/AMPARO LEY 16.986

Tribunal: CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA V /

EXCMA. SALA:

1. El Juzgado en lo Contencioso Administrativo Federal N° 1 declaró la inadmisibilidad formal de la acción de amparo intentada por el Sr. Marcos Eduardo Maciel, contra el Estado Nacional —Ministerio de Seguridad, Gendarmería Nacional— a fin de que disponga su traslado inmediato a "alguna unidad de Gendarmería en la ciudad de Las Palmas" a fin de cumplir con su servicio a la vez que se ocupa del cuidado de su madre, quien fuera diagnosticada con carcinoma de cérvix, presentando, además, complicaciones intestinales debido a la radioterapia que requirió por la cirugía, y depresión severa e hipertensión arterial grado III (conf. sentencia a fs. 145 de acuerdo, siempre que se alude a fojas, al sistema de consultas web del PJN).

Para decidir de esa manera, luego de reseñar las constancias de la causa, en particular la documentación obrante a fs. 143, el juez de grado consideró no configurado en autos un supuesto de ilegitimidad o arbitrariedad manifiesta, en los términos del art. 43 de la Constitución Nacional y del art. 1 de la Ley N° 16.986. Estimó que "la cuestión planteada requiere un mayor análisis, tanto de las argumentaciones, como de la prueba, que excede el ámbito de conocimiento de la presente acción".

Al respecto, recordó que "por principio, la acción de amparo resulta descartada en aquellas situaciones opinables que requieren un amplio marco de análisis, o cuando los perjuicios que pueda ocasionar su rechazo no son otra cosa que la situación común de toda persona que peticiona el reconocimiento de sus derechos por los procedimientos ordinarios. A lo que debe añadirse que esta acción no tiene por finalidad alterar las instituciones vigentes, ni faculta a los jueces a sustituir los

trámites y requisitos previamente instituidos (Fallos: 297 : 65; 300:688; 300:1033; 301:1061; 302:535; 305:223; 306:396, entre muchos otros)".

En esa línea, el magistrado destacó que "[a] los efectos de brindar una solución al tema, y en atención a lo detallado en el Informe Socioambiental y en el Informe Médico de la Junta Médica Regional, ambos producidos por la Gendarmería en marzo de 2020, y acompañados por la demandada a fs. 142; deviene esencial el tratamiento de cuestiones complejas, de carácter fáctico y jurídico que, por su propia naturaleza, resultan ajenas y excluyentes de la acción de amparo".

Reforzó tal conclusión teniendo en cuenta que "…el actor no ha dado respuesta a la cuestión planteada por su contraria como requisito reglamentario, en cuanto a la necesidad de acreditar que se encuentra legalmente a cargo de su madre".

2. Contra esa decisión, el actor interpuso recurso de apelación a fs. 146/149, el que fue concedido a fs. 150, y contestado por la demandada a fs. 151/153.

En su recurso, el amparista alegó que la sentencia de grado carece de una adecuada y suficiente fundamentación (conf. art. 34 inc. 4 del CPCCN). Indicó que la misma no ponderó "la exhaustiva fundamentación en hechos y derechos explayadas en el escrito de inicio, que justifican cabalmente el pedido de amparo, y es notorio la mal interpretación de la norma, ya que la propia ´REGLAMENTACIÓN DE MOVIMIENTO DE PERSONAL´ en Gendarmería Nacional, considera la situación padecida por el actor en su problemática personal, en la que se establece que, en casos, como el presente, se debe dar el traslado que se solicitó".

Consideró que no resulta necesaria la producción de prueba en el marco de un proceso más amplio, "más aun cuando la propia demandada emitió los dictámenes (socio ambiental e informe de la junta médica regional) que acreditan la real problemática del actor, y que

es de suma importancia que siga acompañando y conteniendo a su MADRE enferma".

Por otra parte, sostuvo que la respuesta ofrecida por Gendarmería Nacional a su solicitud en sede administrativa, donde se le indicó que debía ajustar la petición a los requisitos fijados en el Reglamento de Asignación de Cargos y Destinos del Personal de Gendarmería con Estado Militar, implicó "[poner] trabas al tratamiento de su solicitud, tratando de dilatar un caso urgente que debía darle solución en ese mismo momento".

También sostuvo que "[l]a Gendarmería aduce que la madre del actor debe estar legalmente a cargo, pero sin prever que la enfermedad padecida no es suficiente para iniciar una curatela, y es por eso que LEGALMENTE la madre del actor en una declaración jurada ante el juez de PAZ, solicito la presencia de su único hijo que la cuida para que se haga ´CARGO´ de atenderla y contenerla en la difícil enfermedad que atraviesa. (prueba Nro. 3 foja 39)".

En ese sentido, el accionante resaltó que resulta incorrecta la afirmación de que su madre puede valerse por sí misma, y que "fue un error muy grave que el juez a quo, le de el valor de prueba a un informe del año 2020, que nada tiene que ver con la situación actual de la señora enferma". Seguidamente agregó que el estado de salud de su madre quedó suficientemente probado en autos mediante el certificado médico obrante a fs. 38, y enfatizó que la misma resulta dependiente de terceros.

3. El artículo 43 de la Constitución Nacional, en su parte respectiva, dispone que "[t]oda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley. En el caso, el juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva".

Sobre esta base, para la procedencia de la acción de amparo es imprescindible demostrar que se haya configurado arbitrariedad o ilegalidad manifiesta en la actividad estatal enjuiciada. Ello, en tanto la acción de amparo se encuentra reservada para aquellas situaciones en las que, por carencia de otros procedimientos aptos, peligra la salvaguarda de derechos fundamentales (Fallos: 316:797).

La arbitrariedad o ilegalidad manifiesta requiere que la lesión de los derechos o garantías reconocidos resulte del acto u omisión de la autoridad pública en forma clara e inequívoca, sin necesidad de un largo y profundo estudio de los hechos, ni de un amplio debate y prueba (Fallos: 325:2583).

4. Ello así, de acuerdo con las constancias de la causa, surge que el actor, miembro de Gendarmería Nacional, requirió a las autoridades su traslado inmediato y urgente a “ALGUNA UNIDAD DE GENDARMERÍA EN LA CIUDAD DE LAS PALMAS”, con el fin de continuar cumpliendo con sus servicios para la fuerza, y a su vez poder ocuparse del cuidado de su madre, ya que la misma fue diagnosticada con “carcinoma de cervix”, y padece además de complicaciones intestinales debido a la radioterapia, depresión severa e hipertensión arterial grado III (fs. 45/54).

Junto con el escrito de inicio, el amparista acompañado un documento sin firma médica ni fecha, en el que consta que la Sra. Gladys Montenegro es una “Paciente de 56 años de edad [con] antecedentes de carcinoma de cérvix estadio I B tratamiento quirúrgico (Hístero Anexectomía TOTAL) y radiante. Presentó complicación intestinal debido a la radioterapia que también requirió de cirugía. Actualmente con depresión severa, hipertensión arterial grado 3 con tratamientos y controles periódicos exigibles” (fs. 38). También acompaño una declaración jurada suscripta por la Sra. Montenegro con fecha 08/02/2022 ante la Justicia de Paz de la provincia de Chaco, donde declaró que se encuentra viviendo sola, que no tiene

comunicación con sus hijos ni recibe ayuda de ellos a excepción del Sr. Marcos Maciel, a quien define como su único “contacto de confianza”, y expresa que es una paciente oncológica (fs. 39).

Del expediente administrativo acompañado por la demandada a fs. 143, surge que el 8 de febrero de 2020 el amparista solicitó su agregación al “Escuadrón 14 Las Palmas” para poder asistir a su madre debido a sus afecciones de salud. A raíz de tal petición, el 19 de marzo de 2020 la Gendarmería Nacional realizó un informe socio ambiental a fin de conocer la situación social y sanitaria de la Sra. Montenegro, madre del Sr. Marcos Maciel. Asimismo, el 20 de marzo de 2020 la Junta Médica Regional determinó que la Sra. Montenegro se encontraba en condiciones psicofísicas suficientes para realizar tareas básicas cotidianas, que no requiere de asistencia de terceras personas de forma permanente, y que necesitaba asistencia médica ambulatoria de profesionales especialistas en clínica médica, cardiología y salud mental.

El 30 de junio de 2020 la Dirección de Recursos Humanos de la Gendarmería Nacional resolvió denegar la solicitud de cambio de destino iniciada por el Sr. Maciel en ese año, considerando lo expuesto por la Junta Médica Regional en cuanto a que la Sra. Montenegro se encontraba “en condiciones psicofísicas suficientes para realizar tareas básicas cotidianas, acordes a sexo y edad” y “no requiere de asistencia de terceras personas en forma permanente”; y ponderando que del informe socio-ambiental se desprende que una de las hijas de la Sra. Montenegro se encontraba viviendo, a esa fecha, con ella; también se consideraron “las necesidades de servicio” de la fuerza (fs. 143 del sistema PJN; el expediente administrativo carece de foliatura).

Posteriormente, el 16 de febrero de 2022, el amparista realizó una nueva solicitud a Gendarmería Nacional, peticionando “en primera instancia licencia por problemas particulares o bien cualquier licencia que tenga disponible y en segundo término se me conceda agregación y posterior pase a cualquier unidad de la ciudad de la Leonesa, provincia de Chaco, ´Escuadrón 14 Las Palamas´”,

ello “en base a lo establecido en el marco de la normativa vigente por ´Situaciones Excepcionales y/o por enfermedad del causante y de su grupo familiar´”, debido al estado de salud de su madre (solicitud obrante a fs. 41/43,y a fs. 143 —en el expediente administrativo acompañado—).

En respuesta a esa solicitud, con fecha 4 de marzo de 2022, el Comandante Principal Segundo Jefe del Destacamento Móvil 2 de Rosario dispuso que “acorde a lo establecido en el Reglamento de Asignación de Cargos y Destinos del Personal de Gendarmería con Estado Militar IF-2020-15250940-APN-DIPLAODOC#GNA); y habiéndose considerado y analizado lo expresado en el presente expediente; comunico a Ud. Que deberá presentar una nueva solicitud ajustándose a las prescripciones reglamentarias, en cuanto a los requisitos fijados por la normativa mencionada” (fs. 40 y fs. 143).

Ante ello, el actor promovió la presente acción de amparo, solicitando asimismo el dictado de una medida cautelar (fs. 45/54).

A fs. 96, el juez de grado resolvió “[a]dmitir -previa caución juratoria que deberá prestar el actor- la medida cautelar solicitada; en consecuencia, ordenar a la demandada que otorgue al actor el instituto de la agregación al ´ESCUADRON 14 LAS PALMAS´, Provincia de Chaco, hasta tanto se dicte sentencia definitiva en autos (conf. art. 5, segundo párrafo, de la ley 26.854)”. Apelada esa decisión por la demandada, la medida cautelar fue revocada por V.E. mediante la resolución del 31 de agosto de 2023 (fs. 113 del Incidente N° 1).

5. La Reglamentación de Asignación de Cargos y Destinos del Personal de la Gendarmería Nacional prevé que “[l]as solicitudes de cambio de destino podrán ser iniciadas por el interesado mediante un requerimiento elevado a través de la Cadena de Comando correspondiente, conforme las pautas transcriptas en los Anexos adjuntos al presente Reglamento, juntamente con el Resumen de Datos Personales, cuyo modelo se adjunta como Anexo III; para lo cual, las instancias intervinientes

efectuarán un estricto control para que las causas que interpongan se encuentren debidamente documentadas y evitar las fútiles o no encuadradas en este Reglamento. Las opiniones serán fundadas, debiendo además dejarse constancia si es necesario o no su reemplazo" (art. 2.002, inc. "a").

Se aclara que "en las solicitudes por cambio de destino se debe especificar claramente un solo motivo, debiendo evitar consignar otras razones entrelazadas, Ejemplo: por tiempo de permanencia y por enfermedad y otros" (art. 2.002, inc. "g").

El artículo 2.003 dispone que "Serán consideradas las solicitudes por cambio de destino, las que se encuentren comprendidas dentro de la siguiente clasificación:

'a. Por solicitud del causante:

1) Enfermedad del titular, de familiar directo (cónyuge/conviviente/hijos) y/ o familiar legalmente a cargo ante la Institución [...]'

'b. Situaciones excepcionales".

En este contexto, el artículo 2.004 reglamenta el procedimiento de las solicitudes de cambio de destino por cuestiones sanitarias "del titular o familiar legalmente a cargo".

En cuanto aquí interesa, dispone que "[d]ichas solicitudes serán presentadas y tramitadas conforme las pautas obrantes en el Anexo I ´Modelo de Solicitud de Cambio de Destino por Enfermedad", juntamente con el "Resumen de Datos Personales´ (Anexo III)" (inc. "b"). La norma agrega que "[t]oda solicitud deberá tener informe de la Junta Médica Regional e Informe Socio-ambiental (...)" (inc. "c").

Asimismo, dispone que "[s]e hará lugar al inicio de la tramitación de las solicitudes de cambio de destino a determinados lugares por enfermedad del titular o personas legalmente a cargo, siempre y cuando convivan con el interesado, aspecto que debe ser controlado por el titular del Elemento, caso contrario se denegará por no ajustarse al presente Reglamento.

Sobre este aspecto, se ponderará además el asesoramiento emitido por la Junta Médica Regional y el Informe Socio – Ambiental respectivo, la distribución equilibrada de la fuerza efectiva y las necesidades del servicio" (inc. "g").

Dentro del supuesto de "situaciones excepcionales" (artículo 2.007), el aludido Reglamento establece, en lo que aquí interesa, que: "[e]l personal y/o el Jefe de Elemento podrá solicitar cambio de destino, con respecto al personal que le depende ante situaciones excepcionales que se hayan suscitado en el ámbito privado o del servicio, que por su naturaleza merece ser considerada y que a juicio del superior de quien depende justifique un ineludible cambio de destino.'

'a. Se consideran situaciones excepcionales a aquellos hechos debidamente documentados, donde se encuentre en riesgo inminente la salud del personal y/o de su núcleo familiar.'

'b. Se deberá comprobar previamente que no admitan otra solución que el inmediato cambio de destino del causante (…)".

6. Sobre la base de lo expuesto, corresponde recordar que el estado policial presupone el sometimiento a las normas de fondo y de forma que estructuran la institución policial, ubicándola en una situación especial dentro del esquema general de la administración pública, de la que difiere tanto por su composición como por las normas que la gobiernan, las que establecen las relaciones de su personal sobre la base de la subordinación jerárquica y la disciplina (Fallos: 303:559; 320:147, entre otros).

En atención a ello, la Administración cuenta con la atribución de disponer cambios por razones de interés público, fundamentados en razones de servicio, siempre que se encuentren debidamente motivados y no resulten arbitrarios (CNACAF, Sala II, "Ojeda Ramona Isabel c/ E.N. M Economía- Disp. 49/11 s/Empleo Público", causa N° 21.173/2012, del 17/11/15).

En este caso, la decisión de la demandada, por la que se instó al amparista a iniciar una nueva solicitud de cambio de destino que resulte ajustada a los requisitos previstos para esa clase de trámites en el Reglamento de Asignación de Cargos y Destinos del Personal de Gendarmería con Estado Militar —normativa que fue citada en ese mismo acto, conf. fs. 40 y fs. 143— no evidencia, en mi opinión, una manifiesta falta de motivación o una ostensible arbitrariedad, requisitos imprescindibles —como se expuso— para la procedencia de las acciones de amparo.

Así lo estimo teniendo en cuenta que el amparista no acreditó haber cumplido con los requisitos previstos en el artículo 2.004 del Reglamento de Asignación de Cargos y Destinos del Personal de Gendarmería con Estado Militar, que remite a sus Anexos I y III del mismo Reglamento, en su petición del 16 de febrero de 2022 (fs. 41/43), ni que, con posterioridad a esa respuesta, haya completado su solicitud de acuerdo a los requisitos reglamentarios, procediendo en lugar de ello a iniciar directamente esta acción judicial.

Máxime cuando, en el marco de la presenteo, tampoco logró demostrar cabalmente los extremos que invoca para sustentar su petición, si se estima que la principal prueba acompañada a fin de acreditar el estado de la salud de la madre del Sr. Maciel consiste en un certificado que carece de fecha y firma del presunto médico tratante, tal y como advirtió V.E. en ocasión de revocar la medida cautelar otorgada (fs. 113 del Incidente N° 1).

En este sentido, cabe atender que el amparista ya había presentado una solicitud —en el año 2020— requiriendo el cambio de destino con motivo del estado de salud su madre, el que fue rechazado por la demandada atendiendo a lo informado en la evaluación socio-ambiental practicada y por la Junta Médica Regional, donde se consideró que, a esa fecha, la Sra. Montenegro se encontraba en condiciones de valerse por sí misma, sumando a ello razones de servicio propias de la fuerza. Tales circunstancias reforzaban, en el caso, el deber previsto reglamentariamente de fundar adecuadamente la

solicitud de traslado, a fin de demostrar una modificación en las circunstancias de hecho que lo justificaran.

De este modo, la falta de cumplimiento por parte del actor de las cargas que le correspondían, con el debido grado de diligencia que resultaba exigible, impiden tener por configurado en autos una situación de arbitrariedad o ilegitimidad manifiesta en cabeza de la demandada en el tratamiento de la solicitud.

Sobre la base de lo expuesto, y dentro de las limitaciones propias de la vía, entiendo que no se ha demostrado la existencia de una arbitrariedad o irrazonabilidad manifiesta en la conducta de la demandada.

7. En estos términos, opino que corresponde rechazar el recurso de apelación del actor y confirmar la sentencia de grado.

Dejo así contestada la vista conferida y solicito ser notificado de la resolución que oportunamente se dicte mediante el envío de la sentencia simultáneamente a las siguientes direcciones de correo electrónico: rcuesta@mpf.gov.ar,
rpeyrano@mpf.gov.ar, arahona@mpf.gov.a,
apasqualini@mpf.gov.ar y dvocos@mpf.gov.ar.

Signature Not Verified
Digitally signed by RODRIGO CUESTA
Date: 2023.10.05 07:40:10 ART