



Expediente Número: CAF - 13491/2022 **Autos:**
R., A. M. c/ EN- PSA s/AMPARO LEY 16.986
Tribunal: CAMARA CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA I /

EXCMA. SALA:

1. La actora inició la presente acción de amparo contra la Policía de Seguridad Aeroportuaria con el objeto de que se declare la nulidad de la orden de traslado a la Provincia de Tierra del Fuego, notificada en fecha 2 de marzo del 2022. Asimismo, requirió se ordene la modificación del lugar en que presta servicios, disponiendo su traslado a la Unidad Operacional de Seguridad Preventiva de Mar del Plata.

Señaló que, hasta el momento en que se decidió su traslado a la Provincia de Tierra del Fuego, venía prestando servicios en la Ciudad de Buenos Aires, en la Unidad Operacional de Seguridad Preventiva Metropolitana, sita en el Aeropuerto Jorge Newbery. Asimismo, indicó que, el 24 de octubre de 2020, había requerido a la accionada el cambio de destino a la Ciudad de Mar del Plata para poder residir en un sitio cercano a su familia, constituida por sus padres (quienes padecen enfermedades y discapacidad), así como por su hijo menor de edad que se encuentra al cuidado de ellos. A su vez, apuntó que el 16 de julio de 2021 informó a la demandada de su embarazo y que, finalmente, el 26 de enero de 2022 nació su hijo.

En este contexto, la actora manifestó que el 2 de marzo del 2022 la PSA le notificó su traslado a la Provincia de Tierra del Fuego, circunstancia frente a la cual presentó reclamo administrativo. Sostuvo que la decisión cuestionada supone un alejamiento aún mayor del lugar de residencia de su núcleo familiar, deviniendo en manifiestamente ilegítima y arbitraria. Requirió, entonces, que se contemplen los hechos del caso y se acceda a su pretensión sobre la base de razones humanitarias (cfr. art. 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos).





Finalmente, requirió el dictado de una medida cautelar a fin de "...dejar sin efecto la Disposición que ordena el traslado de la actora a la ciudad de [R]io [G]rande, hasta tanto el Tribunal se pronuncie sobre la validez constitucional de los derechos cuestionados y se le permita a la actora prestar servicios en la Unidad Operacional de Seguridad Preventiva de Mar del Plata donde había solicitado por la vía administrativa correspondiente el traslado de destino".

2. En sus informes del artículo 4° de la Ley N° 26.854 y del artículo 8° de la Ley N° 16.986, la PSA requirió el rechazo de la acción y de la medida cautelar.

3. El Juzgado Contencioso Administrativo Federal N° 12 admitió la medida cautelar requerida y dispuso la suspensión del traslado dispuesto por la PSA (13/9/2022). Esa medida fue confirmada por VE en su pronunciamiento del 15 de diciembre de 2022.

4. La jueza de grado hizo lugar a la acción y, consiguientemente, declaró "...la nulidad del acto administrativo que dispuso [el] traslado a la Unidad Operacional de Seguridad Preventiva de Río Grande, cita en la Ciudad de Río Grande, Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur..." (23/2/2023).

Asimismo, ordenó a la PSA que, "...en el plazo de 5 (cinco) días de quedar firme la presente, arbitre las medidas pertinentes a efectos de evaluar nuevamente el pase solicitado por la accionante hacía la ciudad de Mar del Plata, provincia de Buenos Aires, debiendo ponderar las necesidades del servicio, así como la situación de vulnerabilidad estructural denunciada y la normativa nacional e internacional que rige en materia de género en el empleo público".

Para así decidir, sostuvo que la demandada "...no cumplió estrictamente con las exigencias establecidas en el 'Procedimiento para la Tramitación de Pases del Personal Policial y Civil' (aprobado por Disposición N° 245/2012) en cuanto al trámite de traslado





iniciado por la propia actora en fecha 24/10/2020 invocando razones familiares de excepción, que en definitiva no fue resuelto”.

Hizo notar, en tal sentido, que la actora “... solicitó expresamente se dé al trámite el carácter de excepción en los términos del punto 1.4.5 del procedimiento señalado —en cuanto prevé la presentación de pedidos de pase fuera de los plazos previstos en el punto 1.4—, fundamentando la petición en cuestiones urgentes de cuidado familiar de su hijo menor que reside en Miramar con sus abuelos maternos”.

Indicó que “...en fecha 25/2/2022 —cuando la accionante ya se encontraba gozando de la licencia por maternidad—, informa al Señor Jefe de la Unidad Operacional Metropolitana que la agente debía realizar presentación efectiva en el destino Unidad Operacional Río Grande dependiente de la Unidad Regional V de la Patagonia a partir del 01-MAR-2022”.

En este contexto, evaluó que “[la] demandada explicó que para decidir el pase de la Sra. R., A.M. a la provincia de Tierra del Fuego ponderó las necesidades operativas existentes en la UOSP Rio Grande, como la ‘falta de personal’, pero no profundizó las razones de su decisión, e incluso mediante afirmaciones meramente dogmáticas aseguró que no existe lesión alguna al derecho de la Protección Familiar dado que tiene a su disposición la correspondiente compensación por gastos de traslado, para ella, como así también para su grupo familiar, es decir, sus hijos menores”.

Entonces, sostuvo que el accionar de la PSA, consistente en disponer un traslado “... desde Ezeiza a la provincia más austral del país, desconociendo las razones familiares urgentes invocadas por la propia actora para petitionar su cambio de destino a Mar del Plata con anterioridad [a] dicha decisión, luce arbitrario e irrazonable”.

En igual sentido, sostuvo que “...la accionada no sólo no demostró que el traslado de la agente resulta imperioso para brindar el servicio en Rio Grande...”, y que “...no explica, no invoca, ni mucho menos demuestra, haber





agotado las medidas para cumplir de manera eficaz con el fin previsto”.

Agregó a ello que “...los hechos y decisiones narradas encuadran sin dificultad en los tipos de violencia de género contra la mujer definidos en la Ley de Protección Integral, como la producida en el ámbito del empleo público y también institucional”. Hizo hincapié en que “...la actora invoca una situación de vulnerabilidad estructural, en cuanto requiere su traslado para laborar en la unidad de Mar del Plata, a fin de cuidar a su hijo y sus padres y, a su vez, la dificultad material de ejercer su empleo simultáneamente con el cumplimiento de las tareas de cuidado, siendo que —según alega— el padre de su hijo no se responsabiliza de sus deberes parentales”. Puso de manifiesto, entonces, que “...todas estas circunstancias de vulnerabilidad multidimensional expuesta al momento en que aquélla solicitara su pase a la ciudad de Mar del Plata, provincia de Buenos Aires no sólo no han obtenido respuesta oportuna al planteo en sede de la Institución, de conformidad con el procedimiento allí previsto, sino que fueron absolutamente omitidas al disponer su traslado a más de 2.800 km. de distancia del sitio requerido”.

Sobre estas bases, concluyó que el acto que dispuso el traslado de la actora, se encuentra viciado en su causa, motivación y finalidad, por lo cual resulta nulo de nulidad absoluta e insanable y corresponde dejarlo sin efecto (conf. art. 7 incs. b), e) y f), en concordancia con el art. 17 de la Ley Nº 19.549).

Por último, con relación al traslado pretendido por la actora a la Ciudad de Mar del Plata, la sentencia ordenó a la demandada que arbitre las medidas pertinentes a efectos de evaluar nuevamente el pase solicitado, y le indicó que debía ponderar las necesidades del servicio, así como la situación de vulnerabilidad estructural denunciada y la normativa nacional e internacional que rige en materia de género en el empleo público.

5. Contra esa decisión, la accionada interpuso recurso de apelación. En dicho escrito se agravio de que se





haya considerado que la disposición de cambio de destino resulta encuadrable como violencia de género. Opuso a dicho temperamento que la reglamentación de la fuerza dispone la obligación del personal de "...prestar en forma personal y eficientemente el servicio en las condiciones de tiempo, lugar y modo que establezca la superioridad, siempre conforme las necesidades del servicio". Sostuvo, entonces, que "...el cambio de destino de la Sra. R.[...] a la UOSP Rio Grande, no implica arbitrariedad y/o ilegitimidad que afecte los derechos del causante...".

En tal sentido, indicó que "...el cambio de destino cuestionado, fue decidido por el Director Nacional de esta Policía de Seguridad Aeroportuaria, previa reunión conjunta del Director Ejecutivo del Centro de Análisis, Comando y Control, Jefes Regionales, Directores Generales de Seguridad Aeroportuaria Preventiva y Compleja, a los fines de cubrir puestos vacantes en las distintas Unidad Operacionales de Seguridad Aeroportuaria del país, entre la que se halla, la UOSP Rio Grande, con personal '...con el grado y nivel de la oficial que se encuentra en los comienzos de su carrera profesional y la experiencia adquirida en la UOSP Ezeiza en la oficina de sumarios policiales...' las cuales '...resultan adecuadas a las necesidades operativas y de servicio existentes en la UOSP Rio Grande...'".

Asimismo, afirmó que el cambio de destino no implica la separación respecto del grupo familiar, en la medida en que conlleva su traslado, "...para lo cual se le liquidó y abonó la mentada 'Compensación por Traslado'".

Por otro lado, se agravió de la sentencia con fundamento en que vulnera el principio de división de poderes y, a su vez, postuló que el acto administrativo dictado se ajustó a lo establecido en el artículo 7° de la Ley N° 19.549.

Finalmente, se agravió del modo en que fueron impuestas las costas.

6. Así planteado el asunto, cabe apuntar que no se encuentra controvertido ante esta instancia que el 16 de julio de 2021 la actora informó a la demandada de su





embarazo, que el 26 de enero de 2022 nació su hijo y que el 2 de marzo de 2022 se le informó (por sistema de mensajería a su teléfono celular) el traslado a la Provincia de Tierra del Fuego —efectivo desde el 1/3/2022—.

Asimismo, surge de las constancias acompañadas por la accionante que la Jefa del Departamento de Medicina Laboral de la DSPPS, como Autoridad Sanitaria de la Policía de Seguridad Aeroportuaria, a efectos de cumplir con lo establecido por la Resolución del Ministerio de Seguridad N° 469/2011, el 16/7/2021 indicó que, luego de recibida la documentación que acredita el embarazo de la aquí actora, correspondía exceptuarla “...del servicio de armas, y de todo servicio en período de duración que supere las seis (6) horas, que comprometa el horario nocturno e implique la realización de **esfuerzos físicos acentuados**, la exposición en los puntos de inspección donde se utilice como medios técnicos de rayos X para la interpretación de imágenes, paletas detectores de metales y sistemas inteligentes de control de acceso, a partir de la notificación del presente y finalizando al inicio de la Licencia por Maternidad” (el destacado no es del original).

La Resolución del Ministerio de Seguridad N° 469/2011, invocada en los fundamentos del dictamen transcripto, establece en el ámbito de la PSA la licencia por maternidad y el régimen del período de lactancia. De acuerdo con sus términos, la primera dura hasta 45 días después del parto y el segundo por un año desde la fecha de nacimiento. Asimismo, la norma establece que, desde la notificación del embarazo, “...y previo dictamen de la autoridad médica competente, la mujer será exceptuada del servicio de armas, y todo servicio en período de duración que supere las 6 (SEIS) horas, que comprometa el horario nocturno e implique la realización de esfuerzos físicos acentuados. La misma excepción se aplicará, previo dictamen de la autoridad médica competente, respecto de las mujeres que se encuentren en período de lactancia, cuyo lapso es de 1 (UN) año y comienza a partir del nacimiento”.





Importa destacar que la resolución en comentario se funda en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, cuyo preámbulo reconoce el aporte de la maternidad cuando afirma que “el papel de la mujer en la procreación no debe ser causa de discriminación”. Hace hincapié la norma en que la referida Convención reconoce “...el derecho a la protección de la salud y a la seguridad en las condiciones de trabajo, incluso la salvaguardia de la función de reproducción...”. Cita, asimismo, las disposiciones de otros instrumentos internacionales y de la Constitución Nacional (art. 14 *bis*), y reconoce que “...en el caso de las mujeres embarazadas, ciertas tareas desarrolladas en el ámbito de las Fuerzas Policiales y de Seguridad imponen requisitos de carácter físico no compatibles con dicha condición ni con el estado de lactancia posterior al parto en tanto pueden comprometer el proceso de gestación, la salud de la madre y del/a niño/a”. En este marco, el Ministerio de Seguridad —según surge de la resolución en comentario— “...considera necesario adoptar las recomendaciones y propuestas elaboradas [...] para ser adoptadas por las Fuerzas, con el objeto de garantizar pautas mínimas en lo concerniente a los regímenes de licencia por maternidad y lactancia en el ámbito de las Fuerzas Policiales y de Seguridad [...]. Ello, sin perjuicio de que en el caso de que existan previsiones más favorables para el personal, serán de aplicación estas últimas”.

7. En este contexto, corresponde atender a las razones dadas por la demandada para disponer el traslado de la actora a otro destino durante el goce de la licencia por embarazo.

Del informe IF-2022-44673015-APN-CEAC#PSA, de fecha 5 de mayo de 2022 (acompañado junto con la presentación del artículo 8° de la Ley N° 16.986), surge lo siguiente:

“...en la reunión llevada a cabo el 17 de noviembre del 2021, convocada a los efectos de resolver las necesidades operativas a nivel nacional de esta Fuerza y con esto los cambios de destino presentados por el personal





policial y civil de la estructura operacional, se llega a la conclusión que, en virtud del perfil de la Oficial R.[...], debería a partir del 1º de marzo del 2022 cumplir funciones en la UOSP Río Grande”.

“Cabe destacar que la mentada decisión fue tomada en conjunto con los Jefes Regionales, Jefe de Departamento del CEAC y los Directores Generales de Seguridad Aeroportuaria Preventiva y Compleja previa evaluación de las cuestiones personales del personal, perfiles profesionales de los mismos y destinos urgentes a cubrir”.

“En la mentada reunión se llegó a la conclusión que la UOSP Río Grande como otra Unidades de la URSA V de la Patagonia son destinos urgentes a cubrir en virtud de la escasa numérica de personal policial que posee en relación a la alta actividad de conjuración de delitos con particularidades propia de la región que actualmente se lleva cabo en la misma”.

“Es así que se consideró el Grado y Nivel de la Oficial que se encuentra en los comienzos de su carrera profesional y la experiencia adquirida en la UOSP Ezeiza en la Oficina de Sumarios Policiales que resulta adecuada a las necesidades operativas y de servicio existentes en la UOSP Río Grande”.

“Sin perjuicio de lo hasta aquí descripto, debo resaltar que en el Ex -2021-1482273-APN-UOSPEZE#PSA por el que tramitó el cambio de destino de la Oficial R.[...] con fecha 31 de enero del 2022 se encuentra la constancia de la notificación de la causante de su cambio de destino ordenado a la UOSP Río Grande sin que exista con posterioridad a dicha fecha presentación alguna de la Oficial por la cual rechace el destino ordenado haciendo solo la aclaración que hará presentación efectiva en dicho destino una vez finalizada su licencia por maternidad previa confección de las declaraciones juradas de compensación por traslado y de grupo familiar...”.

Por otro lado, en el informe IF-2022-122836205-APN-CEAC#PSA, de fecha 14 de noviembre de 2022, la PSA explicó que “...la paridad de género es una política que busca ampliar los derechos de





las mujeres y el colectivo LGTB+, siendo actualmente los funcionarios de esta Fuerza capacitados al respecto a través de la Ley Micaela N° 27.499, y esta instancia considera esencial aplicarla en tod[a]s las dependencias de la Institución...”.

Sobre tales bases, según surge del informe en comentario, al momento de disponer “...el pase de la Oficial R.[...] A.[...] M.[...] a la UOSP Rio Grande, se tuvo en consideración el perfil de la misma, es decir, la experiencia obtenida en la UOSP Ezeiza, mientras se desempeñó en la Oficina de Sumarios, aplicando los conocimientos adquiridos en la carrera de abogacía, título universitario que ostenta la causante —perfil requerido en la Unidad Operacional mencionada—, como así también la paridad de género en la misma...”.

8. De lo expuesto puede colegirse que, a pesar de que a la fecha en que se resolvió el traslado a la Provincia de Tierra del Fuego (17/11/2021), la actora se encontraba gozando de licencia por embarazo, ninguna consideración mereció esa circunstancia por parte de la PSA.

En efecto, los informes antes transcriptos explican que la decisión del traslado se fundó en las necesidades operativas de la fuerza en el lugar de destino y en la aptitud profesional de la actora para cubrir la vacante en cuestión, así como en la necesidad de mantener la paridad de género en la integración de la planta de la UOSP Rio Grande.

No obstante, y como se dijera, la demandada no aportó argumento alguno que diera cuenta de la razonabilidad de la medida a pesar de que la actora se encontraba en uso de licencia por embarazo —al momento de adoptarse la decisión— y por maternidad —al momento de notificarse el traslado—. En este orden, es preciso destacar que la adecuada motivación del acto resultaba tanto más exigible si se atiende a que, de acuerdo con la normativa reseñada en el punto 6 de este dictamen, la mujer embarazada o en período de lactancia, es una persona de preferente tutela por parte del ordenamiento.





Máxime teniendo en cuenta que esa protección especial tiene la finalidad explícita de prevenir prácticas discriminatorias en el ámbito de las fuerzas de seguridad.

Tal como tiene dicho la Corte Suprema de Justicia, “superada en la actualidad la antigua identificación entre discrecionalidad y falta de norma determinante o laguna legal —por considerarse que la libertad frente a la norma colisionaría con el principio de legalidad—, se ha admitido hace ya largo tiempo que la estimación subjetiva o discrecional por parte de los entes administrativos solo puede resultar consecuencia de haber sido llamada expresamente por la ley que ha configurado una potestad y la ha atribuido a la Administración con ese carácter, presentándose así en toda ocasión como libertad de apreciación legal, jamás extralegal o autónoma. A ello ha contribuido significativamente la comprensión de que la esfera de discrecionalidad susceptible de perdurar en los entes administrativos no implica en absoluto que estos tengan un ámbito de actuación desvinculado del orden jurídico o que aquella no resulte fiscalizable. En otras palabras, que aun en aquellos actos en los que se admite un núcleo de libertad no puede desconocerse una periferia de derechos toda vez que ‘la discrecionalidad otorgada a los entes administrativos no implica conferirles el poder para girar los pulgares para abajo o para arriba’” (Fallos 315:1361).

En estos términos, aun cuando quepa reconocerle a la PSA un ámbito de discrecionalidad para resolver el traslado de sus agentes —que integran una fuerza con presencia en todo el territorio nacional—, ello no se traduce en el desconocimiento de esa “periferia de derechos” a la que se refiere la Corte Suprema en el fallo citado, que pueden verse conculcados por el ejercicio de tales facultades.

En este contexto, no puede esgrimirse que, frente a la ausencia de una regla específica en la Resolución N° 469/2011 que prohíba los traslados de la mujer embarazada o lactante, la PSA se encuentra habilitada a disponerlos sin atender a las circunstancias de cada caso. Esto es así en la medida en que la resolución reglamenta





derechos reconocidos convencional y constitucionalmente, y que en dicho acto se ha ponderado específicamente la incidencia en tal esfera de los “esfuerzos físicos acentuados”, fijándose reglas enderezadas a atenuarlos.

En esta línea, entiendo que, respecto de la actora, cuya situación de mujer embarazada y lactante — como se dijo— no mereció consideración alguna, se verifica un supuesto de ilegítima afectación de sus derechos. Es que el traslado dispuesto por la PSA necesariamente conlleva su desplazamiento personal y el de su hijo recién nacido, la realización de la mudanza de sus efectos personales y familiares, así como la gestión de diversos pormenores que faciliten su instalación el lugar de destino (v.gr.: vivienda, servicios, etc.). Puede colegirse de ello que la medida, lejos de atenuar los esfuerzos físicos de una persona en goce de licencia por maternidad, los incrementa.

El cuadro de situación hasta aquí descripto no se modifica por la circunstancia de que, en sus informes, la demandada diera cuenta de que el traslado recién se efectivizaría cuando concluyera la licencia por maternidad de la actora. En primer término, porque de las constancias acompañadas no se extrae que así lo haya contemplado al momento de disponer la medida, sino que la aparente concesión surge como resultado del requerimiento que la propia actora efectuara. Al respecto, basta con remitirse a los mensajes recibidos por la actora en su teléfono celular el 2 de marzo de 2022, acompañados junto con la presentación de la demanda, que no efectúan ninguna mención a su licencia por maternidad. En segundo lugar, porque aun cuando la demandada se haya mostrado dispuesta a respetar el vencimiento de esa licencia, no tuvo consideración alguna por el período de lactancia, el cual se extendía por un año desde el nacimiento de su hijo (cfr. Res. N° 469/2011).

A lo dicho cabe agregar que incluso antes de este cambio de destino y de poner en conocimiento de la demandada su embarazo, el **24 de octubre de 2020**, había requerido a la accionada el cambio de destino a la Ciudad de Mar del Plata para poder residir en un sitio cercano a su





familia, constituida por sus padres (quienes padecen enfermedades y discapacidad), así como por su hijo menor de edad -que en ese momento tenía 9 años- y que se encuentra al cuidado de ellos.

Si bien en una primera oportunidad dicho pedido contó con dictamen favorable (cfme. IF-2021-01312134-APN-UOSPEZE#PSA, del 6/1/2021), casi un año después ese criterio fue modificado (cfme. IF-2021-118430069-APN-URSAI#PSA, del 6/12/2021), nunca fue resuelto y por el contrario, se decidió su traslado a la Ciudad de Río Grande sin hacer mención alguna a esa solicitud previa. Incluso, luego de notificada de dicho pase, la actora requirió que se resuelva dicho pedido (cfme. nota presentada el 21/3/2022), sin obtener respuesta ni consideración alguna sobre este punto.

A partir de lo expuesto, conforme los lineamientos desarrollados precedentemente, y las consideraciones en materia de perspectiva de género y protección integral de los derechos de los niños que V.E. reseñó en el punto VIII de la resolución cautelar del 15/12/2022 —y que mantienen plena lozanía en esta instancia del proceso—, cabe concluir que el acto por el cual se dispuso el traslado de la accionante ha constituido un ejercicio manifiestamente irrazonable de las facultades discrecionales conferidas por la norma invocada por la Fuerza.

9. Por último, resta señalar que la demandada no esgrimió agravios específicos contra lo ordenado en la sentencia de grado en punto a la condena a expedirse sobre la solicitud de traslado de la actora a la Ciudad de Mar del Plata, razón por la cual entiendo que dicho aspecto de la sentencia debe tenerse por firme.

10. En tales condiciones, opino que corresponde rechazar el recurso de apelación deducido, y confirmar la sentencia de primera instancia, en cuanto hizo lugar a la acción de amparo.

Dejo así contestada la vista conferida y solicito que 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.ar, apasqualini@mpf.gov.ar y dvocos@mpf.gov.ar.

