

**CAUSA Nº827 - AÑO:2019**

**"MELINI ALVAREZ AGUSTINA Y OTRAS C/ MUNICIPALIDAD DE PARANÁ Y OTRO S/ MEDIDA CAUTELAR PROHIBICION DE INNOVAR".-----**

**///CUERDO:**

En la ciudad de Paraná, Capital de la provincia de Entre Ríos, a los treinta días del mes de mayo de dos mil diecinueve, reunidos los Señores Vocales, miembros de la Cámara en lo Contencioso Administrativo Nº 1, a saber: MARCELO BARIDÓN, HUGO RUBÉN GONZALEZ ELIAS y GISELA N. SCHUMACHER, asistidos por el Secretario Autorizante, fueron traídas para resolver las actuaciones caratuladas: **"MELINI ALVAREZ AGUSTINA Y OTRAS C/ MUNICIPALIDAD DE PARANÁ Y OTRO S/ MEDIDA CAUTELAR PROHIBICION DE INNOVAR"**.

Practicado el sorteo de ley, resultó que la votación debía tener lugar en el siguiente orden: **GONZALEZ ELIAS, SCHUMACHER y BARIDÓN.**

Examinadas las actuaciones el Tribunal se planteó la siguiente cuestión para resolver: ¿Corresponde hacer lugar a la medida cautelar peticionada? ¿Cómo deben imponerse las costas?

**A LA CUESTIÓN PROPUESTA, GONZALEZ ELIAS y SCHUMACHER DIJERON:**

**1.** Por sus propios derechos se presentaron las abogadas **Agustina Melini Álvarez, María Beatríz Lorenzón y Yanina Lucrecia Jaurena** y dedujeron -en un mismo escrito junto a la demanda contencioso administrativa- la pretensión del despacho de una medida cautelar genérica o autónoma invocando la aplicación de los artículos 21, 22 y ccdtes. del Código Procesal Administrativo, en tanto fueron participantes del concurso llevado adelante por la Municipalidad de Paraná -convocado por el Decreto Nº 708/2017- para la cobertura del cargo de juez de faltas Nº 3 del mencionado municipio capitalino, atendiendo a la circunstancia de la inminente designación de la abogada Silvina María del Luján García como su titular, en tanto se encuentra dentro del temario a tratar por el Concejo Deliberante el próximo 30 de

**CAUSA N°827 - AÑO:2019**

**"MELINI ALVAREZ AGUSTINA Y OTRAS C/ MUNICIPALIDAD DE PARANÁ  
Y OTRO S/ MEDIDA CAUTELAR PROHIBICION DE  
INNOVAR".-----**

mayo (luego se comunicó que se prorrogaba su tratamiento para el día 31 de mayo) en cuya ocasión podría ser prestado el acuerdo, paso formal necesario para tal cometido, lo que pretende ser evitado -según afirmaron- al encontrarse totalmente viciado el procedimiento administrativo que depositara a dicha letrada en la posibilidad cierta e inminente de ser designada en el cargo concursado y pretendido por ellas.

Iniciaron la fundamentación de su pretensión cautelar refiriendo a jurisprudencia de la Corte Suprema nacional sobre la temática, señalando a la Resolución N° 82/2019 DEM del 6 de Mayo del corriente año como la destinataria de su pedido de suspensión para que sus derechos no se tornen ilusorios, acto administrativo cuyo objeto consiste -justamente- en "*proponer*" a la abogada Silvina María del Luján García como juez titular del referido juzgado de faltas N° 3 (artículo 1°) y "*solicitar*" al Concejo Deliberante local su "*previo acuerdo*" (artículo 2°) tal y como lo exige la Ley Orgánica Municipal N° 10027 y modificatoria, remitiendo su fundamentación al detalle de los hechos de la causa previamente descriptos.

La argumentación desplegada por las accionantes tratando de justificar la presencia de verosimilitud en el derecho invocado -que constituye una de las exigencias requeridas para que la cautelar sea despachada favorablemente- se limitó, en síntesis, a concluir la manifiesta intención de las autoridades municipales de beneficiar (ilegítimamente) a la abogada García para que sea la persona seleccionada para ocupar el cargo de juez de faltas N° 3 de la Municipalidad de Paraná a lo largo del concurso que cuestionan, quedando sobradamente demostrada -según entienden- con las pruebas acompañadas, entre las que destacan que aquella no sólo es afiliada al partido político del gobierno municipal sino también que, entre otras cuestiones, resultó ser la (actual) garante de un contrato de locación de

**CAUSA Nº827 - AÑO:2019**

**"MELINI ALVAREZ AGUSTINA Y OTRAS C/ MUNICIPALIDAD DE PARANÁ  
Y OTRO S/ MEDIDA CAUTELAR PROHIBICION DE  
INNOVAR".-----**

inmueble del Presidente Municipal (Sergio F. Varisco) y de su pareja la concejal Claudia Acevedo, lo que trasunta en una inadmisibile incompatibilidad por conflicto de intereses que tiñe de parcialidad el procedimiento de selección cuestionado.

En relación a la debida acreditación del peligro en la demora -segundo de los recaudos a observar para considerar procedente el despacho de una cautelar-, lo calificaron como patente en el caso, dado que, si la propuesta de designación cuestionada prosperara, el derecho adquirido por la beneficiada al cargo lo será en forma vitalicia siendo que los graves vicios que se invocan conducen inexorablemente a la declaración de nulidad absoluta en la causa principal; por ello es que la medida cautelar favorablemente despachada permitirá que la sentencia a dictarse en el proceso principal sea útil, atendiendo a la inminente y factible posibilidad de que el Concejo Deliberante preste el acuerdo en la próxima sesión del mismo al encontrarse en el orden del día para ser tratado por el cuerpo, paso necesario para que el acto complejo de designación del cargo quede disponible para quien, en definitiva, es el que ha pretendido beneficiar a Garcia, es decir el Presidente Municipal Señor Sergio F. Varisco.

Si bien las presentantes no aluden expresamente al último de los requisitos que debe siempre analizarse en materia de medidas cautelares frente a decisiones administrativas cual es el de la afectación o no del interés público de despacharse favorablemente, lo hicieron de todas formas al advertir que, de no adoptarse la medida cautelar pedida, se perjudicaría no sólo a las partes involucradas en el proceso administrativo a iniciar sino a la comunidad toda por lo que representa el cargo de jueza de faltas municipal para ella.

Por último, ofrecieron como contracautela la fianza personal de las promovientes.

Procediendo ahora a describir los hechos de la causa en

**CAUSA Nº827 - AÑO:2019**

**"MELINI ALVAREZ AGUSTINA Y OTRAS C/ MUNICIPALIDAD DE PARANÁ  
Y OTRO S/ MEDIDA CAUTELAR PROHIBICION DE  
INNOVAR".-----**

los aspectos centrales, aludieron a la convocatoria dispuesta por Decreto N° 708 D.E.M. del 12 de mayo 2017 por el que se llamó a concurso público y abierto de méritos y oposición para la selección de un juez del juzgado de faltas N° 3 de la Municipalidad de Paraná (artículo 1°), en el que se aprueba el reglamento para el mismo que consta como Anexo (artículo 2°) y encomienda al Tribunal Administrativo de la Municipalidad de Paraná para que lleve adelante el procedimiento de concurso facultándolo a realizar las tareas necesarias para tal cometido (artículo 3°).

Advirtieron que el Tribunal Administrativo -órgano encargado de llevar adelante el proceso concursal- fue conformado en fecha ulterior a la prueba de oposición (29/08/17), la que se llevó a cabo el 02/08/17 e incluso a la notificación de las calificaciones obtenidas por las actoras en dicha prueba lo que aconteció el 22/08/17.

La designación de los integrantes del Tribunal Administrativo fue declarada por Decreto N° 1487/17 D.E.M. encontrándose entre sus integrantes titulares la Sra. Claudia Acevedo en su calidad de Concejal en representación del Concejo Deliberante acompañada de su par Luis Eduardo Díaz como su suplente.

Señalaron que si bien el examen escrito en principio era anónimo, lo cierto es que al efectuarse por escrito permitió exponer la caligrafía de la concursante García al ser quien actualmente ejerce el cargo en forma interina -objeto de concurso-, motivo por el cual sus rasgos son conocidos; de allí -sostuvieron- que el anunciado anonimato quedó desvirtuado en el caso por el método empleado para examinar a los concursantes vulnerándose la necesaria imparcialidad que debe presidir el momento en que se corrigen las pruebas.

Afirmaron que hubo dificultades a la hora de acceder al temario de la prueba de oposición, a lo que agregaron que al analizar el contenido de la evaluación escrita se exigió conocimiento de legislación

**CAUSA N°827 - AÑO:2019**

**"MELINI ALVAREZ AGUSTINA Y OTRAS C/ MUNICIPALIDAD DE PARANÁ  
Y OTRO S/ MEDIDA CAUTELAR PROHIBICION DE  
INNOVAR".-----**

no incorporada en el listado provisto para los concursantes, lo que redundó en una ventaja ostensible para las participantes que revistaban como juezas de faltas interinas (García y Lorenzon).

Refirieron luego a la etapa concursal en la que se desarrollaron las entrevistas personales en presencia del Tribunal Administrativo -entre quienes se encontraba la ya mencionada concejal Señora Claudia Acevedo- acaecidas en la fecha de convocatoria (6 de Noviembre de 2017 a las 8 hs.) aunque en dicha oportunidad y siendo el horario de inicio (8:30 hs.) no se había labrado acta de quienes se encontraban presentes y quienes no, atendiendo a que algunas participantes no habían concurrido a la hora estipulada, entre quienes se encontraba García quien llegó al lugar aproximadamente a las 10:30 hs.

Señalaron que hicieron una presentación ante el Concejo Deliberante indicando que, pese a que el procedimiento de selección no había concluido al haber presentado sendas impugnaciones, el Presidente Municipal había adelantado el pedido de designación de García en el cargo concursado (Decreto N° 334/18 DEM) motivo por el cual le requirieron al cuerpo colegiado municipal que no prestara el acuerdo precipitadamente requerido por el titular del departamento ejecutivo local.

Denunciaron que tuvieron dificultades al pretender obtener copia del Decreto N° 334/18 DEM del 08/03/18 -por el cual el Presidente designaba a García en el cargo de Jueza de Faltas N° 3-, de lo que dedujeron que fue dictado una semana antes de las notificaciones de los puntajes establecidos para cada uno de los concursantes, cuestión que también fue informada por ellas a los concejales; irregularidades que justificaron la ulterior decisión del Presidente Municipal de dejarlo sin efecto dictando el Decreto N° 402/18 DEM del 26 de marzo de 2018.

Continuaron su relato señalando que en fecha 16/04/18 presentaron por ante el Presidente Municipal un recurso pidiendo la

**CAUSA N°827 - AÑO:2019**

**"MELINI ALVAREZ AGUSTINA Y OTRAS C/ MUNICIPALIDAD DE PARANÁ  
Y OTRO S/ MEDIDA CAUTELAR PROHIBICION DE  
INNOVAR".-----**

nulidad de la Resolución N° 2/2018 emitida por el Tribunal Administrativo que declarara los puntajes obtenidos por los participantes del concurso referido, en el cual también solicitaron la suspensión de todo trámite que se relacione con dicho procedimiento de selección ante el cúmulo de irregularidades acaecidas a lo largo del mismo.

Ante la toma de conocimiento informal de la elevación de la Resolución N° 30/19 -dictada con el objeto de designar a García en el cargo concursado y que ello sea tratado por el Concejo Deliberante- presentaron escrito poniendo en conocimiento que aun se encontraban pendientes de resolución sendos recursos administrativos interpuestos en el trámite concursal, postura que fue ratificada por la sentencia dictada -en una causa promovida por medio del proceso de amparo- por el Vocal Marfil (integrante de la Cámara Civil y Comercial N° 3 de Paraná) en la que previamente se había dispuesto una medida cautelar de no innovar dirigida a la presidencia del Concejo Deliberante para que no sea tratado el pedido de acuerdo para la designación de García como titular del Juzgado de Faltas N° 3.

En fecha 06/05/19 se les notificó que se habían rechazado los recursos planteados, a lo que siguió el anociamiento de un nuevo pedido de tratamiento en el seno del Concejo Deliberante de la propuesta de designación de la concursante García como jueza del juzgado de faltas N° 3, no ya del Presidente Municipal, sino de parte de concejales -entre quienes se encontraba la concejal Claudia Acevedo- siendo que el órgano ejecutivo municipal no había renovado su petición al haber tenido que acatar el fallo desfavorable emitido por el juez Marfil, motivo por el cual no podía ser tratado en el seno del órgano deliberativo local.

Destacaron que un nuevo intento de designación de García como ganadora del concurso de parte del departamento ejecutivo municipal se formalizó por medio del dictado y ulterior remisión al Concejo Deliberante paranaense de la Resolución N° 82 DEM del 6 de

**CAUSA N°827 - AÑO:2019**

**"MELINI ALVAREZ AGUSTINA Y OTRAS C/ MUNICIPALIDAD DE PARANÁ  
Y OTRO S/ MEDIDA CAUTELAR PROHIBICION DE  
INNOVAR".-----**

mayo de 2019 que ingresó al cuerpo deliberativo el 8 de mayo del cte. año 2019.

Advirtieron que el pedido de acuerdo será tratado en la próxima sesión del Concejo Deliberante que inicialmente indicaron sería el 30 de mayo aunque ulteriormente se presentaron e informaron que lo será el día 31 de mayo agregando copia del orden del día certificada por el Secretario del referido concejo que acreditó lo informado.

Finalmente, concluyeron el relato fáctico de la causa indicando la existencia de lo que denominaron como un "hecho nuevo" a partir del anoticiamiento público de una denuncia formulada por la empresa provincial concesionaria de la provisión de energía eléctrica (ENERSA) contra el presidente municipal por hurto de energía eléctrica en la vivienda que alquila y vive en pareja con la concejal Claudia Acevedo, y de donde surge que la actual jueza de faltas N° 3 -interina y propuesta para titularizar dicho cargo- es una de las garantes del referido contrato de alquiler inmueble, lo que constituiría una evidente irregularidad puesto que la contratación se realizó en pleno proceso concursal (11/08/17) recordando a tales efectos que la prueba de oposición se realizó el 02/08/17 y que la concejal Acevedo conformaba el Tribunal Administrativo (Decreto N° 1487/17); todo lo cual demostraría con "ostentosa" (textual) evidencia la afectación del principio básico de todo proceso concursal que reposa en la necesaria imparcialidad en el tratamiento de los participantes en favor de la propuesta para ocupar el cargo de la actual jueza de faltas N° 3 Silvina García.

Luego de detallar la prueba documental adjunta al escrito de promoción ofrecieron la de informes, enunciaron el derecho que consideraron aplicable y, en lo que atañe a la incidencia que aquí se resuelve, solicitaron se ordene al Concejo Deliberante se abstenga de tratar en la sesión del 31/05/19 (rectius) la Resolución N° 82/19 DEM y cualquier otro acto administrativo análogo referido al concurso en el que

**CAUSA Nº827 - AÑO:2019**

**"MELINI ALVAREZ AGUSTINA Y OTRAS C/ MUNICIPALIDAD DE PARANÁ  
Y OTRO S/ MEDIDA CAUTELAR PROHIBICION DE  
INNOVAR".-----**

participaron hasta tanto se resuelva el fondo de la pretensión principal.

**2.** El trámite de la causa prosiguió corriéndose vista a la Señora Fiscal Coordinadora suplente, quien fundadamente sostuvo su postura favorable al dictado de la cautelar de prohibición de innovar requerida por las accionantes.

**3.** Por Presidencia se dispuso el libramiento de oficio a la Unidad de Investigación y Litigación a cargo de la fiscal Patricia Yedro a fin de requerirle, si el estado de la actuación lo permitiese, la remisión "ad effectum videndi" del legajo a cargo de dicha funcionaria caratulado "*Acevedo Claudia Ines y Varisco Sergio Fausto s/Hurto de energía*" Nº 101058, requerimiento que tuvo favorable trámite y permitió corroborar como ciertos los dichos y documentos presentados por las actoras en relación a tal procedimiento de investigación penal a cargo de la fiscal antes referida.

Finalmente entraron a despacho para resolver en fecha 28 de mayo de 2019.

**4.** Como cuestión previa corresponde aclarar que el Concejo Deliberante de Paraná no tiene personalidad jurídica propia para estar en juicio, excepto por las expresas disposiciones de la Ley de Procedimientos Constitucionales y el puntual caso del conflicto de poderes. En razón de ello, debe dejarse sin efecto la providencia de Presidencia del 23/05/19 que tuvo por interpuesta esta medida contra el Concejo Deliberante, quedando sólo como destinataria de la medida el Municipio de la ciudad de Paraná, debiendo además, por secretaría, recaratularse.

La idoneidad procesal de las medidas cautelares previstas en el capítulo IV del Título III del código de rito contencioso administrativo ha sido admitida por la jurisprudencia del Superior Tribunal de Justicia en causa caratulada "***Quinteros Mario Alberto c/ Estado Provincial por acto del Consejo de la Magistratura de Entre***

**CAUSA Nº827 - AÑO:2019**

**"MELINI ALVAREZ AGUSTINA Y OTRAS C/ MUNICIPALIDAD DE PARANÁ  
Y OTRO S/ MEDIDA CAUTELAR PROHIBICION DE  
INNOVAR".-----**

***Ríos s/ medida cautelar"*** del 28/08/07 y por esta Cámara en "***Cerini, Mariana Elena y otro c/Municipalidad de PARaná s/medida cautelar de prohibición de innovar"***, del 3/10/18; "***Garzón, Elvio Osir C/Estado Provincial s/medida cautelar prohibición de innovar"***, del 25/09/17; entre otros, cuando el promotor del incidente pretende no ya la suspensión de un acto administrativo en particular, sino la paralización de un procedimiento administrativo complejo que involucra actividad administrativa de diversos órganos integrantes de distintos poderes del Estado, como es el caso del sistema de selección de magistrados y funcionarios que regula nuestra Constitución Provincial en sus artículos 103 inciso 2, 175 inciso 16, 180, 181 y 182, lo que es de análoga situación a los de designaciones de jueces de faltas municipales a quienes la carta magna provincial en su artículo 240 inciso 8º exige que lo sean "***a través de un procedimiento que garantice la idoneidad de sus integrantes"*** (se destaca con letra negrita el término puesto que implícitamente se establece el sistema de selección del concurso como único medio constitucionalmente idóneo para tal fin), reglamentado por la ley orgánica de municipalidades Nº 10027 (modif. por Ley 10084) en sus artículos 118º y 119º que requiere el dictado de un acto administrativo complejo, en tanto se exige para su perfeccionamiento ineludiblemente y bajo pena de nulidad, se expresen favorablemente tanto el Concejo Deliberante prestando el "acuerdo" -requerido previamente por el Presidente municipal- para luego de ser obtenido proceder a dictar un nuevo acto administrativo que designe a quien haya sido seleccionado entre quienes demostraron idoneidad para ejercer dicho cargo.

**5.** Como acertadamente expresa la Fiscal del fuero en su dictamen, el análisis de la procedencia de una medida cautelar que pretende suspender un procedimiento administrativo prácticamente concluido -destinado a seleccionar el postulante al cargo de juez de faltas

**CAUSA Nº827 - AÑO:2019**

**"MELINI ALVAREZ AGUSTINA Y OTRAS C/ MUNICIPALIDAD DE PARANÁ  
Y OTRO S/ MEDIDA CAUTELAR PROHIBICION DE  
INNOVAR".-----**

Nº 3 de la Municipalidad de Paraná por haber demostrado ser el más idóneo-, requiere no sólo de la verificación de la presencia de los requisitos típicos de los remedios cautelares clásicos (verosimilitud en el derecho invocado más peligro en la demora y ofrecimiento de contracautela por los eventuales perjuicios que de la medida cautelar surgieren si hubiesen sido pedido sin derecho) como también el específico para las que se requieran frente a actos administrativos que gozan de la presunción de legitimidad en tanto no deben afectar gravemente el interés público de despacharse favorablemente, sino que además exigen la prudencia necesaria para el adecuado transitar de la causa principal que anuncian las actoras promover, todo ello en base al debido respeto de las garantías constitucionales consagradas a favor de las partes y sujetos involucrados en el artículo 65 de la Constitución provincial, por el que se le asegura a la ciudadanía entrerriana la tutela judicial continua y efectiva en todo procedimiento administrativo o proceso judicial.

Entrando en el desarrollo compartimos el resultado propuesto por la Fiscal de Cámara quien considera debe hacerse lugar a la cautelar intentada por las actoras.

Como ya hemos manifestado en sentido concordante con lo expresado por esta Cámara en anteriores decisiones cautelares "*Los requisitos específicos de la pretensión cautelar interesada -prohibición de innovar- son: a) verosimilitud del derecho; b) peligro en la demora, respecto del cual se requieren circunstancias especiales que lleven a 'que si se mantuviera o alterara, en su caso, la situación de hecho o de derecho, la modificación pudiera influir en la sentencia o convirtiera su ejecución en ineficaz o imposible' debiendo dichas circunstancias ser objeto de prueba por el interesado...; c) en especial, un análisis de los intereses generales en juego que podrían verse afectados (característica propia de las cautelares frente a actos o comportamientos de la Administración pública) y d) atento el carácter subsidiario, se requiere la*

**CAUSA Nº827 - AÑO:2019**

**"MELINI ALVAREZ AGUSTINA Y OTRAS C/ MUNICIPALIDAD DE PARANÁ  
Y OTRO S/ MEDIDA CAUTELAR PROHIBICION DE  
INNOVAR".-----**

*imposibilidad de obtener la cautela por medio de otras medidas precautorias (art. 227 CPCyC, aplicable supletoriamente por remisión del art. 88 CPA)" in re "Cream SA c/ Municipalidad de Paraná s/ Medida Cautelar Prohibición de Innovar", Expte. Nº 257, del 10/03/15; reiterado en "Treiyer, Carlos Alberto c/ Municipalidad de Paraná s/ Medida Cautelar Prohibición De Innovar", Expte. Nº 256, del 28/04/15.*

También se ha exigido que la presentación goce de lo que se ha denominado procesalmente como "autosuficiencia" (cfr. "Comercial Federal S.R.L c/ Administradora Tributaria de Entre Ríos y Estado Provincial s/ Medida Cautelar Innovativa", Expte. Nº 484, del 02/06/17) en tanto la acreditación de sus dichos debe bastarse a sí misma y no depender, por ejemplo, de elementos probatorios que se encuentren disponibles en el proceso principal o en registros públicos o privados, etc.

Las promotoras del incidente invocando sus intereses legítimos de participar en un concurso en el que tienen expectativas brindadas por el ordenamiento jurídico de acceder al cargo público vacante -exigiendo se respete el principio de juridicidad que debe presidir toda actuación estatal que consideran vulnerado por múltiples y graves irregularidades producidas en el procedimiento de selección para designar a quien finalmente demuestre ser el más idóneo para ocupar el cargo de juez de faltas Nº 3 de la demandada, a lo que también agregan con igual finalidad impugnatoria el anoticiamiento público de la existencia de una relación jurídica previa de naturaleza privada entre el Presidente municipal, la concejal interviniente en el tribunal administrativo y la propuesta como ganadora del procedimiento puesto en crisis-, es que solicitan a esta Cámara el despacho de una medida cautelar de no innovar que ordene al Concejo Deliberante de la municipalidad demandada proceda a no dar tratamiento y eventual declaración del requerido "acuerdo" pedido por el departamento ejecutivo municipal y materializado formalmente mediante el dictado de la Resolución Nº 82 de

**CAUSA Nº827 - AÑO:2019**

**"MELINI ALVAREZ AGUSTINA Y OTRAS C/ MUNICIPALIDAD DE PARANÁ  
Y OTRO S/ MEDIDA CAUTELAR PROHIBICION DE  
INNOVAR".-----**

fecha 06/05/19 y de todo otro acto que se dicte con igual fin que pretenda designar como titular del referido juzgado de faltas a quien es propuesta como ganadora -la abogada Silvina María del Lujan García- y hasta tanto se obtenga sentencia definitiva en el expediente principal.

La medida, más allá de la fórmula utilizada por las accionantes, es una cautelar de no innovar ya que se dirige a evitar que se consolide -Acuerdo del Concejo Deliberante y posterior designación mediante- el resultado -designación de García- sobre cuyo procedimiento han denunciado graves vicios. Por tanto, más allá del último acto donde el titular del Poder Ejecutivo Municipal propone a García y solicita el respectivo Acuerdo, lo cierto es que la pretensión incoada apunta a evitar que se cristalice el resultado de un procedimiento viciado a través de los actos de gobierno complejos que restan para culminar el mismo (acuerdo y designación).

Procederemos a verificar la presencia de los recaudos que justifican el despacho favorable de la cautelar:

**5.1 "Verosimilitud del derecho":**

La causa, en este sentido, se asemeja a la resuelta por este Tribunal en **"Argüelles, Karina Mariel c/Estado Provincial s/incidente de suspensión de la decisión administrativa"** del 10/09/15, en tanto el eje de la discusión se centró sobre un supuesto vicio en el procedimiento de selección que consagraba a competidoras de la incidentante y consolidaba su situación.

Se ha corroborado como cierto la alegada relación jurídica de derecho privado entre el Presidente Municipal Sergio Fausto Varisco y la concursante seleccionada para ocupar el cargo Silvina María del Luján García como asimismo con la concejal Claudia Inés Acevedo.

El locatario de un inmueble para vivienda ubicado en calle Echagüe 842 de esta ciudad es Varisco, mientras que García y Acevedo suscriben el contrato en calidad de garantes (Cláusula 11º "*fiadores lisos*

**CAUSA Nº827 - AÑO:2019**

**"MELINI ALVAREZ AGUSTINA Y OTRAS C/ MUNICIPALIDAD DE PARANÁ Y OTRO S/ MEDIDA CAUTELAR PROHIBICION DE INNOVAR".-----**

*llanos y principales pagadores")* todo ello con firmas certificadas por Escribano Público (Carlos De Angeli) en fecha 11/08/17 y que vence en igual fecha del corriente año 2019.

Se analiza que la expresión "*fiador liso y llano y principal pagador*" se ubica, en el Derecho, como codeudores de una misma obligación, todos del mismo modo y frente a los cuáles el acreedor -en este caso el locador- puede exigir el total de la deuda a cualquiera de ellos y luego aparecen -en su caso- obligaciones recíprocas entre quien pague y sus codeudores.

Varisco designó a la abogada Silvina María del Luján García en el cargo de Juez de Faltas Nº 3 en forma interina; dispuso la convocatoria a cubrir dicho cargo mediante el procedimiento del concurso por Decreto Nº 708 DEM del 12/05/17; designó como integrante del Tribunal Administrativo Municipal a la concejal Acevedo por Decreto Nº 1487 DEM del 29/08/17; dictó el Decreto Nº 334 del 08/03/18 que propuso la designación de García elevando el pedido al Concejo Deliberante en forma precipitada y que fue dejada sin efecto por el Decreto Nº 402 DEM del 26/03/19; dictó la Resolución Nº 30/19 con el fin de designar a García como titular del cargo concursado que fue anulada por una sentencia de amparo por vulneración del debido proceso y finalmente dictó la Resolución 82 DEM del 06/05/19 insistiendo con la designación como ganadora del concurso de García.

Por otra parte la concejal Acevedo -como ya se refirió antes- fue designada por Varisco como miembro titular representante del Concejo Deliberante en el Tribunal Administrativo encargado de llevar adelante el concurso y ha sido activa participante de las instancias formales y materiales del mismo; entre otras suscribió la Resolución Nº 2/2018 que estableció el puntaje de los concursantes y elevó la terna vinculante desde donde Varisco debía escoger una de las concursantes para el cargo.

**CAUSA Nº827 - AÑO:2019**

**"MELINI ALVAREZ AGUSTINA Y OTRAS C/ MUNICIPALIDAD DE PARANÁ  
Y OTRO S/ MEDIDA CAUTELAR PROHIBICION DE  
INNOVAR".-----**

En consecuencia, con el grado de probabilidad que amerita el análisis de la prueba disponible en un procedimiento cautelar el cual no ha sido bilateralizado, queda claro que desde el inicio del procedimiento concursal hasta la actualidad las decisiones administrativas han sido adoptadas por Varisco, ha intervenido en las restantes Acevedo y siempre ha sido destinataria de ellas -en un sentido siempre favorable y en forma insistente- la participante propuesta para el cargo concursado García.

Las tres personas mencionadas constituyen una parte de un contrato de locación de inmueble celebrado en tiempo coincidente con el del procedimiento concursal e, incluso, se mantiene en la actualidad en vigencia.

No se encuentra en el material probatorio disponible, ni se vislumbra como posible que Varisco, Acevedo y García hayan puesto en conocimiento público la relación jurídica privada antes aludida ni tampoco que se hayan excusado de intervenir lo que podría encuadrarse en un conflicto de intereses públicos y privados, y afectaría, entre otros principios jurídicos capitales del debido procedimiento administrativo, el de imparcialidad y transparencia y con mayor razón uno de selección, sea éste de un contratista participante de una licitación pública o de un postulante a un cargo público en un concurso de méritos y antecedentes.

La Constitución Nacional incluyó en la reforma del año 1994 dentro de los *"Nuevos Derechos y Garantías"* en el artículo 36 in fine la exigencia del dictado de una ley de ética pública para el ejercicio de la función; por su parte la Convención Interamericana Contra la Corrupción aprobada por Ley 24759 establece como actos de corrupción, entre otros, en el artículo VI *"a. El requerimiento o la aceptación, directa o indirectamente, por un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para sí mismo o*

**CAUSA Nº827 - AÑO:2019**

**"MELINI ALVAREZ AGUSTINA Y OTRAS C/ MUNICIPALIDAD DE PARANÁ Y OTRO S/ MEDIDA CAUTELAR PROHIBICION DE INNOVAR".-----**

*para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas; b. El ofrecimiento o el otorgamiento, directa o indirectamente, a un funcionario público o a una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para ese funcionario público o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas; c. La realización por parte de un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas de cualquier acto u omisión en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener ilícitamente beneficios para sí mismo o para un tercero".*

También rige en nuestro país la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción aprobada por Ley 26097 en cuyo Capítulo II bajo el título "Medidas Preventivas" establece sobre el particular el artículo 7º "1. Cada Estado Parte, cuando sea apropiado y de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, procurará adoptar sistemas de convocatoria, contratación, retención, promoción y jubilación de empleados públicos y, cuando proceda, de otros funcionarios públicos no elegidos, o mantener y fortalecer dichos sistemas. Estos: a) Estarán basados en principios de eficiencia y transparencia y en criterios objetivos como el mérito, la equidad y la aptitud; b) Incluirán procedimientos adecuados de selección y formación de los titulares de cargos públicos que se consideren especialmente vulnerables a la corrupción, así como, cuando proceda, la rotación de esas personas a otros cargos". Nuestra Constitución provincial -por su parte- en su artículo 37 consagra como principio que "Los funcionarios y empleados públicos de los tres poderes del Estado, de los municipios y de las comunas, sirven exclusivamente a los intereses del pueblo. Deben observar, en el ejercicio de sus funciones, una conducta acorde con la ética pública, la que constituye un valor social que

**CAUSA Nº827 - AÑO:2019**

**"MELINI ALVAREZ AGUSTINA Y OTRAS C/ MUNICIPALIDAD DE PARANÁ  
Y OTRO S/ MEDIDA CAUTELAR PROHIBICION DE  
INNOVAR".-----**

*hace a la esencia del sistema republicano"; luego alude al contenido de la ley de ética pública exigiéndole contemplar entre sus disposiciones la prohibición de determinadas conductas tales como "abstenerse de intervenir desde la función en actos en los que tengan vinculación, sea personal o a través de terceros que él represente o patrocine o cuando tuviera un interés particular, laboral, económico o financiero; No aceptar gratificaciones, obsequios u otras prestaciones de significación con motivo o en ocasión del ejercicio de sus funciones".*

Nótese que la Carta Magna provincial exige entre los requisitos que debe contener la "*carta o constitución*" municipal -que denote el ejercicio de la autonomía plena- en su artículo 238 inciso c "*La adopción de normas de ética pública con ajuste a las pautas establecidas por esta Constitución*" lo que demuestra que nuestro ordenamiento jurídico provincial sigue la tendencia iberoamericana y principalmente argentina de establecer normativa relacionada con la falta de ética y combate de la corrupción en la cúspide del ordenamiento jurídico, pretendiendo dar respuesta a una falencia que la ciudadanía viene requiriendo desde hace tiempo sea soslayada.

Por último, en lo que hace al encuadre jurídico debe mencionarse específicamente las contenidas en el reglamento dictado para la "*preselección de jueces de faltas*" del Decreto N° 708/17 DEM, que se inicia con la posibilidad de que sean recusados los integrantes del Tribunal Administrativo Municipal encargado de llevar adelante el proceso concursal por los participantes en forma previa al llamado a concurso, debiendo relacionarse esta disposición del procedimiento con el desconocimiento de la relación jurídica antes detallada, toda vez que se hizo de conocimiento público en momentos en que el procedimiento prácticamente había concluido.

Si bien es cierto que el llamado a concurso ha sido en cumplimiento de las disposiciones que el ordenamiento jurídico establece

**CAUSA Nº827 - AÑO:2019**

**"MELINI ALVAREZ AGUSTINA Y OTRAS C/ MUNICIPALIDAD DE PARANÁ  
Y OTRO S/ MEDIDA CAUTELAR PROHIBICION DE  
INNOVAR".-----**

y por ello, en principio, dicha convocatoria prima facie no adolece de vicios que la afecten; desde el inicio mismo del procedimiento de selección sin haberse integrado el Tribunal Administrativo encargado de llevarlo a cabo, luce de una aparente viciosidad fruto del conflicto de intereses públicos y privados entre el Presidente Municipal Sergio Fausto Varisco, la Concejala integrante del Tribunal Administrativo Claudia Acevedo y la actual Jueza de Faltas Nº 3 interina Silvina María del Lujan García, a la postre postulada insistentemente como la concursante seleccionada en un procedimiento concursal del que se predica por la accionante y se vislumbra con el grado de probabilidad que las medidas cautelares exigen conforme la documental que acompañaron con irregularidades, desprolijidades, avances y retrocesos (algunos dispuestos por orden judicial) que sobradamente demuestran la presencia de la verosimilitud del derecho que requiere el despacho favorable de este tipo de medidas precautorias.

**5.2 "Peligro en la demora e intereses en pugna":** El *periculum in mora* constituye otro componente necesario en materia de análisis de la procedencia de toda medida cautelar y se traduce en *"una tangible situación de peligro en la demora, el cual, aplicando la teoría de los "vasos comunicantes", puede influenciarse en su ponderación con el requisito de verosimilitud en el derecho; es decir, a mayor verosimilitud en el derecho se exigirá menos peligro en la demora y viceversa"* (in re *"Polo, Lorenzo Fausto y otros c/ Colegio Profesional de Maestros Mayores de Obras y Técnicos de Entre Ríos s/ medida cautelar prohibición de innovar"*, Expte. Nº 319, del 30/07/15). Recaudo que también esta presente en la causa en tanto y en cuanto el acto administrativo cuestionado integra una cadena de actos que se encontrarían afectados de viciosidad, de allí que la agregación del orden del día de la próxima reunión del Concejo Deliberante incluyendo el tratamiento del acuerdo para la designación de la postulante propuesta para el cargo concursado

**CAUSA Nº827 - AÑO:2019**

**"MELINI ALVAREZ AGUSTINA Y OTRAS C/ MUNICIPALIDAD DE PARANÁ  
Y OTRO S/ MEDIDA CAUTELAR PROHIBICION DE  
INNOVAR".-----**

en el que intervinieran las peticionantes, es motivo suficiente para considerar que el recaudo se haya absolutamente probado máxime si se tiene en cuenta los tiempos que corren en los procesos contencioso administrativos y fundamentalmente porque la subsistencia de actos pasibles de ser anulados judicialmente constituye un elemento de inseguridad jurídica que atenta contra el estado de derecho.

Además, como ha señalado el Tribunal Supremo español (en su STS de 18 de noviembre de 2003 - RJ 2003/8180), la finalidad de la cautelar es, no sólo, pero sí prioritariamente, la efectividad de la sentencia que finalmente haya de ser dictada en él; de suerte que el instituto de las medidas cautelares tiene su razón de ser, prioritaria, aunque no única, en la necesidad de preservar ese efecto útil de la futura sentencia, ante la posibilidad de que el transcurso del tiempo en que ha de desenvolverse el proceso lo ponga en riesgo, por poder surgir, en ese espacio temporal, situaciones irreversibles o de difícil o costosa reversibilidad (José Antonio Santandreu Montero *-Magistrado de la Sala de lo Contencioso - Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Granada;* publicado en internet bajo el título "Las medidas cautelares jurisdiccionales en materia de urbanismo". En Serie Claves del Gobierno Local, 5 Fundación Democracia y Gobierno Local ISBN: 978-84-612-1516-4).

La eventual pérdida de la finalidad legítima del proceso principal al que sigue es, así, la causa que justifica la adopción de las medidas cautelares que sean adecuadas, suficientes y no excesivas, para evitarla en el caso en concreto, valorando para ello, de manera circunstanciada, esto es, atendiendo a las particularidades del caso, todos los intereses en conflicto.

Un elemento ponderado al respecto lo constituye el dato, no menor, que surge de considerar especialmente que la candidata propuesta para ocupar el cargo concursado es quien actualmente ostenta

**CAUSA Nº827 - AÑO:2019**

**"MELINI ALVAREZ AGUSTINA Y OTRAS C/ MUNICIPALIDAD DE PARANÁ  
Y OTRO S/ MEDIDA CAUTELAR PROHIBICION DE  
INNOVAR".-----**

dicho cargo aunque en forma interina, de allí que la demora en la eventual designación cuestionada por las actoras no provocaría un impacto siquiera económico en la postulante propuesta como titular al poder continuar ejerciendo dicho cargo en forma interina como lo viene haciendo.

El interés público invocado por las actoras es relevante y merece ser considerado dado que cuestiona todo un procedimiento administrativo que desembocó en el acto administrativo dictado que pide sea prestado el acuerdo al cuerpo deliberativo que estaría signado por una manifiesta irregularidad fruto de una situación jurídica enmarcada en relaciones interpersonales incompatibles que no fueron puestas en conocimiento por los funcionarios involucrados afectando el principio esencial de todo procedimiento público de selección cual es el de la imparcialidad y que demostraría prima facie una grave afectación al principio de juridicidad del obrar municipal (art. 65 Constitución de Entre Ríos.).

En este puntual aspecto, tal como dijera esta Cámara al resolver los autos "***Martínez de Yankelevich, María Estrella y otro c/Administradora Tributaria de Entre Ríos y Estado Provincial s/incidente de suspensión de la ejecución de decisión administrativa***" del 02/06/15, "*La afectación al interés público debe ser grave, concreta y específica; no genérica o vaga ... apelando a fórmulas sacramentales sin precisar ni explicar en el caso cómo es que el interés público se ve afectado (...) El interés público se identifica por sobre todo con que la Administración actúe conforme a derecho y dentro de ese amplio margen ejerza las competencias que le son conferidas por la ley, ya que -a la hora de obrar- a la ley se encuentra sometida, garantizándole los derechos a los ciudadanos o empleados según sea una relación de sujeción general o especial, según el caso*".

Constituye una regla a tener en cuenta la que expresa

**CAUSA Nº827 - AÑO:2019**

**"MELINI ALVAREZ AGUSTINA Y OTRAS C/ MUNICIPALIDAD DE PARANÁ Y OTRO S/ MEDIDA CAUTELAR PROHIBICION DE INNOVAR".-----**

que, cuando las exigencias de ejecución que el interés público presenta son tenues, bastarán perjuicios de escasa entidad para provocar la suspensión, por el contrario cuando aquella sea de gran intensidad sólo perjuicios de muy elevada consideración podrán determinar la suspensión de la ejecución, en su caso.

Efectuado ese análisis de prevalencia de intereses de distintas intensidades o, expresado de otra manera, la ponderación de los distintos riesgos que se asumen al dictar la suspensión, no nos caben dudas que corresponde inclinarse por la que evita la consumación de daños antijurídicos atendiendo a que es esa alternativa la que se constituye el fin esencial, práctico y sustancialmente utilitario de toda medida cautelar: evitar que la sentencia definitiva se torne un remedio tardío.

**5.3** "Imposibilidad de obtener la cautela por medio de otras medidas precautorias": Claramente puede comprobarse que no existe otra medida cautelar que satisfaga adecuadamente el interés que pretende ser tutelado por las actoras que no sea la de suspender la ejecución del acto administrativo cuestionado en su juridicidad y todos aquellos que el órgano ejecutivo municipal emita con la finalidad de pedir el acuerdo del Concejo Deliberante para la cobertura del cargo de juez de faltas N° 3 de la Municipalidad de Paraná que surja de la convocatoria efectuada por el Decreto N° 708 DEM de fecha 12 de mayo de 2017 hasta que se dicte la sentencia de fondo o, como ya se ha señalado, las circunstancias varíen y justifiquen dejar sin efecto la presente o modificarla en caso de ser necesario y pertinente;

**5.4** Considerando que la constitución de una contracautela no constituye una exigencia procesal sino que queda librado al arbitrio del Tribunal (cfrme. Artículo 24 CPA) entendemos que será suficiente la personal ofrecida por las promotoras del incidente atendiendo a que de haber sido pedida sin derecho, en el estado actual

**CAUSA Nº827 - AÑO:2019**

**"MELINI ALVAREZ AGUSTINA Y OTRAS C/ MUNICIPALIDAD DE PARANÁ  
Y OTRO S/ MEDIDA CAUTELAR PROHIBICION DE  
INNOVAR".-----**

de las cosas, la medida propuesta no provocará daños susceptibles de ulterior deber de reparación de parte de las promovientes.

**6.** Dicho lo anterior corresponde efectuar una última aclaración en este estadio del incidente cautelar y que recaer en la provisionalidad del análisis judicial que se efectúa común a los despachos de este tipo pero que se potencia ante la falta de alteridad que impone el caso al no encontrarse presente la incidentada ni la destinataria del acto administrativo cuestionado por las actoras, es decir, a quien se pretende designar como Juez de Faltas Nº 3 titular, motivo por el cual, se insiste con esto; la decisión aquí adoptada es provisoria y admite su revisión ulterior, es decir, no hace cosa juzgada (*"MÜLLER LUCIANA M. Y OTRA C/ CONSEJO GENERAL DE EDUCACIÓN S/ INCIDENTE DE SUSPENSION DE LA EJECUCION DE DECISION ADMINISTRATIVA Y MEDIDA CAUTELAR DE PROHIBICIÓN DE INNOVAR", Expte. Nº 0529, del 19/03/17 y "BARZAN FERNANDO JAVIER C/ MUNICIPALIDAD DE PARANÁ S/ INCIDENTE DE SUSPENSION DE LA EJECUCION DE DECISION ADMINISTRATIVA (y su acumulado Nº 742)"* resolución de fecha 30/05/17).

**7.** Por lo expuesto es que proponemos hacer lugar a la prohibición de innovar dirigida al Concejo Deliberante de la Municipalidad de Paraná en los términos, amplitud y modalidad antes expresados, aceptando la caución personal de las presentantes como contracautela.

**8.** Finalmente, respecto de las costas, dependiendo su imposición de la suerte del juicio principal por las especiales características del régimen procesal en materia de medidas cautelares, corresponde diferir las mismas para su oportunidad.

**A SU TURNO, EL SEÑOR VOCAL BARIDÓN,** manifestó que hace uso de la facultad de abstención, prevista legalmente.

Con lo que no siendo para más, se dio por finalizado el acto quedando acordada la siguiente sentencia:

**CAUSA Nº827 - AÑO:2019**

**"MELINI ALVAREZ AGUSTINA Y OTRAS C/ MUNICIPALIDAD DE PARANÁ  
Y OTRO S/ MEDIDA CAUTELAR PROHIBICION DE  
INNOVAR".-----**

**Marcelo Baridón**

**Presidente**  
*-Abstención-*

**Hugo Rubén Gonzalez Elias  
Schumacher  
Vocal de Cámara**

**Gisela N.  
Vocal de Cámara**

**SENTENCIA:**

**PARANÁ, 30 de mayo de 2019.**

**VISTO:**

Por los fundamentos del Acuerdo que antecede y lo dictaminado oportunamente por el Ministerio Público Fiscal;

**SE RESUELVE:**

**I.** Hacer lugar a la medida cautelar de prohibición de innovar promovida por **Agustina Melini Álvarez, María Beatriz Lorenzón y Yanina Lucrecia Jaurena** contra la **Municipalidad de Paraná.**

**II.** Ordenar al **Concejo Deliberante de la ciudad de Paraná** que se **abstenga** de dar tratamiento a pedidos de acuerdo para cubrir el cargo de Juez de Faltas número 3 de la ciudad de Paraná derivados del procedimiento de selección cuestionado, hasta tanto se dicte sentencia definitiva, debiendo informar a este Tribunal sobre el cumplimiento de la medida ordenada, con los alcances de provisionalidad referidos en los considerandos.

**III.** Instrumentétese por Secretaría la caución juratoria.

**CAUSA N°827 - AÑO:2019**

**"MELINI ALVAREZ AGUSTINA Y OTRAS C/ MUNICIPALIDAD DE PARANÁ  
Y OTRO S/ MEDIDA CAUTELAR PROHIBICION DE  
INNOVAR".-----**

**IV.** Fecho, líbrense los despachos pertinentes, con habilitación de día y hora, con el fin de asegurar el cumplimiento de la medida ordenada.

**V.** Diferir la imposición de costas para su oportunidad.

**VI.** Recaratular la causa conforme a los considerandos de la presente.

Registrar, **notificar con habilitación de días y horas conforme arts. 1 y 5 del Acuerdo General N° 15/18 del Superior Tribunal de Justicia -Sistema de Notificaciones Electrónicas (SNE)-.**

**Marcelo Baridón**

**Presidente**  
*-Abstención-*

**Hugo Rubén Gonzalez Elias  
Schumacher  
Vocal de Cámara**

**Gisela N.  
Vocal de Cámara**

**ANTE MI:**

**Alejandro Grieco  
Secretario**

**Se registró. CONSTE.**

**Alejandro Grieco  
Secretario**

**CAUSA N°827 - AÑO:2019**

**"MELINI ALVAREZ AGUSTINA Y OTRAS C/ MUNICIPALIDAD DE PARANÁ  
Y OTRO S/ MEDIDA CAUTELAR PROHIBICION DE  
INNOVAR".-----**