

Licencia De Conducir Exigencia De Libre Deuda De Infracciones De Transito Irrazonabilidad Principio Pro Homine

JURISPRUDENCIA

Licencia de conducir. Exigencia de libre deuda de infracciones de tránsito. Irrazonabilidad. Principio "pro homine" Se confirma el fallo que decretó tanto la inconstitucionalidad del inciso 3° del artículo 10 del Decreto N° 532/09, que supedita la habilitación del trámite de licencias de conducir a la obtención del libre deuda de infracciones de tránsito, como la inconstitucionalidad del artículo 14 inciso 1° de la Ordenanza Fiscal Municipal N° 22065, por cuanto impide el inicio del trámite de la licencia de conducir ante la existencia de deudas fiscales exigibles con el Municipio.

En la ciudad de Mar del Plata, a los 10 días de Mayo de 2018, habiéndose practicado oportunamente en esta Sala Primera de la Cámara de Apelación Civil y Comercial el sorteo prescripto por el artículo 263 del Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia, del cual resultó el siguiente orden de votación: 1°) Dr. Ramiro Rosales Cuello y 2°) Dr. Alfredo Eduardo Méndez, se reúnen los Señores Magistrados en acuerdo ordinario a los efectos de dictar sentencia en los autos "SANCHEZ RAMON CEFERINO C/ DIRECCION PCIAL DE POLITICA Y SEGURIDAD VIAL Y OTRO/A S/ MATERIA A CATEGORIZAR (TRABA/LEVANTAMIENTO) MEDIDA AUTOSATISFACTIVA". Instruidos los miembros del Tribunal, surgen de autos los siguientes ANTECEDENTES : A fojas 115/117 vuelta dictó resolución el Sr. Juez de primera instancia. A través de ésta receptó el planteo incoado por el Sr. Ramón Ceferino Sánchez, y decretó tanto la inconstitucionalidad del inciso 3° del artículo 10 del Decreto N° 532/09 que supedita la habilitación del trámite de licencias de conducir a la obtención del libre deuda de infracciones de tránsito, como también la inconstitucionalidad del artículo 14 inciso 1° de la Ordenanza Fiscal Municipal N° 22065 por cuanto impide el inicio del trámite de la licencia de conducir ante la existencia de deudas fiscales exigibles con el Municipio y, en consecuencia, condenó al Municipio de General Pueyrredón y a la Dirección Provincial de Política y Seguridad, a que de inicio al trámite de renovación de licencia de conducir, sin impedimentos derivados de la existencia de multas, desestimando la petición de declarar el reclamo como acción de clase. Todo con costas a las demandadas. Dicha sentencia viene a conocimiento de esta Alzada con motivo del recurso de apelación deducido y fundado por la apoderada del Municipio (fs. 136/139 vta.), cuyo traslado fuera oportunamente contestado por la parte actora (fs. 141/142 vta.). A fojas 162 pasaron los autos al acuerdo. En base a ello, los Señores Jueces resolvieron plantear y votar las siguientes CUESTIONES : 1ª) ¿Es justa la resolución de fojas 115/117 vuelta? 2ª) ¿Qué pronunciamiento corresponde dictar? A LA PRIMERA CUESTIÓN PLANTEADA EL SEÑOR JUEZ DR. RAMIRO ROSALES CUELLO DIJO: a. Inconstitucionalidad de la medida. El señor Juez de Primera Instancia consideró que pesaba sobre el actor la carga de arbitrar los medios para que su pago de las únicas multas acreditadas en estos actuados sean asentadas en los registros respectivos. No obstante ello, concluyó que la existencia de multas como restricción del inicio del trámite de renovación de licencia de conducir no puede constituirse en una vía idónea para perseguir su cobro y evitar el camino pertinente. Citó en su apoyo jurisprudencia de la Cámara Contencioso Administrativa de este Departamento donde se sentó la irrazonabilidad de este método debido a que el Estado contaría con los mecanismos legales necesarios para exigir, perseguir y percibir de forma rápida y expedita el importe de las multas mediante la promoción de acciones judiciales en cuya sustanciación se respeta la garantía del debido proceso. En otro párrafo reseñó los límites que impone la razonabilidad al ejercicio de las facultades discrecionales de la Administración. Al apelar, la apoderada del Municipio cuestiona la resolución por omitir considerar los fundamentos enderezados a defender la constitucionalidad de la normativa aplicada. Postula la necesidad de que los vicios sean susceptibles de ser advertidos mediante el examen jurídico más superficial, afirmando que ello aquí no acontece. Niega que sea el Municipio quien establece las condiciones y los requisitos para la extensión y renovación de las licencias. La arbitrariedad atribuida al proceder administrativo es refutada por el apelante alegando conformidad con la normativa vigente, ausencia de iniquidad manifiesta y resguardo del valor jurídico protegido, identificando a este último con el castigo patrimonial a fin de evitar se eleve la tasa de mortalidad por accidentes. Aduce que el decisorio configura violación del principio de división de poderes al avanzar sobre el acierto o error de soluciones legislativas. En forma subsidiaria y para la eventualidad de que se confirme la sentencia, solicita que las costas se impongan en el orden causado debido a haberse rechazado la calificación de la presente como acción de clase. Anticipo que el embate carece de asidero. Comienzo por señalar que más allá de mostrarse ajena a la creación del decreto provincial impugnado, ha sido la aquí apelante quien defendió la legitimidad de la normativa que fuera declarada inconstitucional y de la cual pretende beneficiarse. En cuanto al argumento de que la Ordenanza Fiscal no exige el pago sino la regularización, esa particular interpretación consiste en un capítulo que no fue propuesto al señor Juez de Primera Instancia quien por ello no pudo ponderarlo al momento de resolver, y aquello que no fue objeto de alegación en la instancia de origen no puede ser considerado en ésta cuya finalidad es esencialmente

revisora. Por las razones expuestas, esos dos cuestionamientos carecen del carácter de crítica seria, concreta y razonada que requiere una expresión de agravios (art. 260 y 272 del CPCC). Ya en trance de sostener la conformidad constitucional de la norma provincial, el Municipio adujo que la finalidad perseguida se identifica con la obtención de ingresos estatales que en definitiva redundan en beneficio de la comunidad al volcarse en obras y servicios, aunque en párrafo seguido consignó que el objetivo del sistema tiende a asegurar la prevención de accidentes y garantizar la seguridad de las personas (fs. 42). Razones sustanciales y procesales de derecho administrativo, y dentro de éstas de derecho sancionatorio contravencional, convergen en pos de la sinrazón del planteo. Desde un punto de vista general y en abstracto, la medida ya aparece reñida con la Constitución Nacional por irrazonabilidad. La Corte Suprema de Justicia de la Nación desde antaño ha definido a la razonabilidad como aquella aptitud exigible a toda medida estatal consistente en una adecuada proporcionalidad entre los fines perseguidos y los medios instrumentados para alcanzarlos (arg. CSJN, in re ?Bazterrica?, Fallos 308:1412 y Montalvo, Fallos 313:1333). Una vez reconocido por el apelante que el bien jurídico tutelado en las leyes de tránsito es la seguridad vial, cabe entonces interrogarse sobre si la imposición del pago previo de las multas para la renovación de la licencia resulta una medida razonable para resguardar la seguridad vial. El principio pro homine erigido en resguardo de los derechos del hombre manda que el medio escogido sólo limite los derechos individuales en la medida de lo necesario para satisfacer el fin público propuesto, descartándose aquellas otras acciones que no obstante enderezadas a alcanzar idéntica finalidad, producirían una mayor restricción en la esfera jurídica de los administrados (Cám. Cont. Adm. de Mar del Plata, 05/02/2015, A-4549-DO1 - ?Del campo, Ricardo c/ Municipalidad de General Madariaga s/ Amparo?, voto del Dr. Riccitelli). Este postulado se concreta en la prohibición del uso de instrumentos que traduzcan un grado más profundo de afectación de las libertades individuales, cuando la administración o la ley tienen a su alcance otros medios menos onerosos o perjudiciales para alcanzar el mismo objetivo (Cassagne, Juan Carlos, ?La intervención administrativa?, Abeledo - Perrot, Bs. As. 1994, p. 88). El método descrito impone que la elección recaiga en la medida que sintetice lo más fielmente posible el fino y siempre delicado equilibrio entre cierta aptitud para alcanzar el objetivo propuesto y la menor proporción necesaria de restricción de los derechos individuales para dotarla de esa potencialidad (Cianciardo, Juan, ?El conflictivismo en los derechos fundamentales?, Universidad de Navarra, 2000, p. 316). Es más, una vez elegida de ese modo e implementada la herramienta estatal diseñada para satisfacer el interés general perseguido, ésta deberá ser siempre interpretada en forma restrictiva (García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás Ramón, Curso de Derecho Administrativo, Madrid, 1974-1991, T. II, p. 95). Ello, debido a traducir una restricción al ejercicio de los derechos individuales (arts. 14, 16, 17 y 19 de la C.N.).- El mentado principio queda consagrado así en pauta de ineludible validez e interpretación constitucional para verificar la legitimidad de las distintas medidas adoptadas en ejercicio de facultades discrecionales con utilidad para determinar si éstas resultan razonables (arg. Cassagne, Juan Carlos, ob. cit. nota 26, p. 88). Con ese criterio, la medida debe mostrarse como medio razonablemente necesario y adecuado para el cumplimiento de los objetos legítimos comprendidos dentro de la competencia del poder que la dispone. Debe reflejar con grado perceptible y claro la relación verdadera y sustancial que tiene con el fin que tiende a resguardar. Los medios empleados no deben ir más allá de las necesidades del caso (Ver Juan Francisco Linares, con cita de Linares Quintana, Tratado de la Ciencia, etc. III N° 1829, en "Razonabilidad de las Leyes", Editorial Astrea, Bs. As., 1970, pág.39). Vale decir que las medidas que el acto involucre deben ser proporcionalmente adecuadas a la finalidad que resulte de las normas respectivas que otorgan al órgano las facultades pertinentes (Cassagne, Juan Carlos, ob. cit. nota 26, p. 71). La proporcionalidad es analizada relacionando el fin que tiene la norma que otorga la atribución al órgano, con las medidas adoptadas por este; también puede haber falta de proporcionalidad entre los hechos que determinen el acto (su causa) y lo que este dispone (Gordillo, Agustín, ?Tratado de Derecho Administrativo, 4° edición, Ed. Fundación de Derecho Administrativo, T. 3, p. VIII-16). Con base en esos parámetros, la ilegitimidad por irrazonabilidad que exhibe el requisito de libre deuda de multas frente a la posibilidad de obtener su cobro por vía de apremio, alcanza un grado ostensible de inconstitucionalidad ante la clara desviación de poder que por su intermedio se concreta. Es que como bien lo puso de manifiesto el Doctor Mora, por el sólo hecho de haber pagado las multas, un infractor no se convierte en un juicioso y hábil conductor (Cám. Cont. Adm. de Mar del Plata, 05/02/2015, A-4549-DO1 - ?Del campo, Ricardo c/ Municipalidad de General Madariaga s/ Amparo?). La solidez de esta afirmación judicial surge prístina a poco se advierta que el pago de las multas valida el trámite sin atender a la gravedad y reiteración de las infracciones, materializando un ilegítimo privilegio frente a un eventual infractor menor que carecería de liquidez (art. 16 de la C.N. arg. CSJN, Fallos 340:1795). Tampoco resultan atendibles los motivos financieros alegados por el Municipio al contestar demanda, tratando de justificar una suerte de procedimiento de pago previo (fs. 138/138 vta.). Ha sido el máximo tribunal provincial quien sentó la inaplicabilidad de este procedimiento en materia de infracciones puesto que no puede predicarse respecto de ellas la condición de recursos normales del sistema que ostentan los tributos que sí pueden aplicarse a la concreción de obras previstas (SCBA, 19/12/12, ?Herrera, Aníbal N. c/ Pcia. de Buenos Aires s/ Inconstitucionalidad art. 42, ley 11.477?). La naturaleza penal de la multa aplicada surge a las claras de

su finalidad netamente preventiva, buscando disuadir la posibilidad de comportamientos similares de otras personas a futuro, como así también su propósito represivo, persiguiendo herir el patrimonio del infractor a modo de escarmiento (Zafaroni, Eugenio, ob. cit., pág. 112, CSJN, Fallos 247:225, 270:361; CNCAF Sala II, 07/10/82, ?Junta Nacional de Granos c/Molinos Yantzón?; Sala IV, ?Cotonoel S.A.?, y ?Federación de Empresarios de Combustibles de la República Argentina?). Es la sustancia de la sanción y su modo de configuración lo que impide que los fondos obtenidos por ese concepto sean asimilados a aquellos ingresos derivados de los tributos. El carácter regular y en algunos casos periódicos con que es previsible se susciten los hechos imposables que autorizan el cobro de estos últimos contrasta abiertamente con el carácter contingente, por ello incierto, y sobre todo reprochable que distingue a la ocurrencia de los hechos que motivan la aplicación de multas. El Estado -persona ética por esencia- puede proyectar su presupuesto en base a los tributos, más no podría hacerlo con sustento en las multas. Con la mirada puesta en que el Municipio además de las acreditadas, alega la existencia de otras infracciones, cuadra señalar que los motivos que apuntalan la diversa naturaleza que reconocen las figuras comparadas, obstaría incluso a que se difiriera el ejercicio del derecho de defensa del supuesto infractor a estadios posteriores a la percepción de la multa, tal como lo impone el principio que manda a pagar para repetir (fs. 9). Ello, habida cuenta que su ingreso no surgiría imperioso dado no comprometer la existencia del Estado ni tampoco la prestación continua de las esenciales funciones que éste involucra. Pues bien, a la repasada improcedencia de cuestiones presupuestarias para sostener la legitimidad del cobro previo, se le agregan cuestiones de índole jurídica que confluyen en el mismo sentido. Por derivación de la naturaleza penal de la sanción se extienden a su juzgamiento garantías de derecho de fondo y de forma propias del derecho represivo, entre las que se inscribe la presunción de inocencia. Como consecuencia de la vigencia del mencionado principio no puede efectivizarse la sanción antes de otorgar al administrado la posibilidad de su revisión por un miembro del Poder Judicial (CSJN, Fallos: 255:354; 267:97). Es que para que un ciudadano pueda ser penado válidamente debe existir previamente un juicio, y no cabe hablar de ?juicio? -y en particular de aquel que el art. 18 de la Carta Magna exige como requisito que legitime una condena-, si el trámite ante el órgano administrativo no se integra con la instancia judicial correspondiente; ni del mencionado ?juicio previo?, si esta instancia no ha concluido y la sanción, en consecuencia, no es el resultado de actuaciones producidas dentro de la misma (CSJN, 08/11/1972, Fallos: 248:150, ?Dumit, Carlos José c/Instituto Nacional de Vitivinicultura?). Este criterio fue cohonestado en otros pronunciamientos (CSJN, Fallos: 316:3077 y ?Lapiduz, Enrique c/ DGI?, 28/04/98, L.L., 1998-C-370). Como se advierte, ora por irrazonabilidad ora por ilegalidad, la exigencia de pago previo a iniciar el trámite surge inconstitucional tanto en aquellos supuestos donde existe título jurídico mediante acto administrativo firme y consentido por el transcurso de todas las instancias administrativas y judiciales o su renuncia expresa o tácita (vencimiento de plazos), como así también aquellas hipótesis donde el ingreso de la multa se exige existiendo sólo imputación. Por lo demás, una vez despejados los motivos presupuestarios o financieros que podrían haber justificado la vigencia del solve et repete, la imposibilidad de obtener la renovación de licencia hasta tanto no se paguen las multas asoma como una suerte de sanción accesoria consistente en la inhabilitación para conducir durante todo el tiempo que insuma el ingreso de su monto a las arcas del Estado y/o la exoneración. El principio de reserva de ley celosamente custodiado por el artículo 18 de la Constitución Nacional manda que las sanciones de sustancia penal sólo puedan ser concebidas en virtud de disposiciones legislativas. El Poder Ejecutivo no puede crearlas ni el Poder Judicial aplicarlas si falta la ley que las establezca (CSJN, Fallos 237:636; CNCAF, Sala IV, 30/06/00, ?Federación de Empresarios Combustibles de la República Argentina). Los repasados criterios descubren incompetencia en razón de la materia del Gobernador, puesto que si no le es lícito al legislador depositar en aquel el dictado de la ley previa que requiere la garantía constitucional del artículo 18, éste último tampoco podría establecer el régimen de sanciones en el ejercicio de una atribución propia (arg. art. 76 de la C.N. y 99 inc. 2º de la C.N.). Cualquier delito o infracción por más leve que sea, así como su represión, es materia que hace a la esencia del Poder Legislativo, y escapa de la órbita de las facultades ejecutivas. Nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda ni podrá ser privado de lo que ésta no prohíbe. De ahí nace la necesidad de que haya una ley que mande o prohíba una cosa, para que una persona pueda incurrir en falta por haber obrado u omitido obrar en determinado sentido. Y es necesario que haya al mismo tiempo, una sanción legal que reprima la contravención para que esta persona deba ser condenada por tal hecho. Estos dos principios fundamentales y correlativos en el orden penal se extienden al derecho sancionatorio-contravencional, imponiendo la necesidad de que sea el poder legislativo quien establezca las condiciones en que la falta se produce, como también la sanción que le corresponde (CNCAF, Sala IV, 27/03/01, ?Selcro S.A. c/Jefatura de Gabinete s/amparo ley 16986?). El desarrollo efectuado en párrafos anteriores descubre la inconstitucionalidad por violación a la razonabilidad como garantía inherente a toda manifestación estatal, como así también a las garantías de juicio previo y reserva de ley procedentes del derecho penal. De ese modo, la iniquidad manifiesta de la medida y la arbitrariedad -comprensiva de la irrazonabilidad- que ésta consume al apartarse ostensiblemente de todo género de instrumento válido para el logro de la finalidad declamada, abastecen suficiente la tacha arribada por el señor Juez de Primera Instancia (arts. 1, 4, 14, 14 bis, 16, 17, 18, 19, 28, 33,

75 inc. 2 de la Constitución Nacional y 5, 6, 29 de la C.A.D.H.; Cassagne, Juan Carlos, 'La prohibición de arbitrariedad y el control de la discrecionalidad administrativa por el Poder Judicial', La Ley 29/09/2008, 1 - LA LEY 2008-E, 1274, AR/DOC/2520/2008). El magistrado allí no sustituyó a la Administración en esa privativa atribución que le asiste de elegir entre dos o más instrumentos igualmente justos o válidos, propia de la discrecionalidad que le otorga un margen de libre apreciación. Por el contrario, viendo desbordado ese género de opciones válidas, reprochó la actuación estatal por mostrarse violatoria de los derechos individuales al constituir un exceso en las potestades reglamentarias por alterar el espíritu de la ley provincial 13.927 y nacional 24.449 (art. 99 inc. 2° de la C.N.). El ejercicio de facultades discrecionales mal puede eruirse en justificativo de la conducta arbitraria, desde que la razonabilidad con que éstas se ejercen es justamente el principio que le otorga validez y que permite a los jueces verificar su cumplimiento (Fallos, t. 298, p. 223 - Rev. LA LEY, t. 1978-C, p. 676, sec. J. Agrup., caso 3243- y sentencia del 27 de setiembre de 1983 'in re?' 'Almirón, Gregoria c. Ministerio de Educación de la Nación s/ acción de amparo?'). b. Costas por la colectivización.

El magistrado de origen impuso las costas de la acción a las partes codemandadas, invocando el principio objetivo de la derrota. La apoderada de la Municipalidad de General Pueyrredón critica este pasaje del decisorio sosteniendo que el rechazo de la solicitud de colectivización de la acción merecería que las costas sean impuestas en el orden causado. El gravamen no procede. La noción de vencido en una resolución debe ser fijada con una visión sincrética del juicio y de su resultado, no por el simple análisis aritmético o proporcional del éxito de las pretensiones y sus montos (arg. art. 68 párr. 1° del CPCC; CNCom., Sala 'B?', 3-6-99. J.A. 2000-III-242). Se trata de una cuestión jurídica distante de las ciencias exactas (esta sala, 30/03/2017, 'López, Silvia Noemí c/ Petigrosso, María Ofelia y ot. s/ daños y perjuicios?', Reg. N° 47.S, F° 168). Así las cosas, el rechazo de la solicitud de declaración de proceso colectivo no altera la noción de vencido en lo principal de lo allí decidido y obsta como regla a que las costas se impongan a quien luce ganancioso en esa resolución (arg. art. 68 párr. 1° del CPCC). Es que el rechazo en la sentencia definitiva de alguna de las defensas intentadas no cambia el rol que las partes reconocen frente al resultado de la cuestión principal cuya condena en costas subsume el total de las decididas en el mismo pronunciamiento (CNCom, Sala B, 12/10/89, ED, 136-426, CNCiv, Sala F, 8/8/67, LL, 129-986, 16.405-S, CNCom, Sala B, 12/10/89, ED, 136.426, CNCom, Sala A, 18/10/89, LL, 1990-B-240, CNCiv, Sala A, 09/10(69, LL, 139-181, citados por Loutay Ranea, Roberto G, 'Condena en costas en el proceso civil?', Astrea, 1ra. reimpresión, Bs. As. 2000, pág. 322/323). Por lo demás, las características de la declaración arribada se basa exclusivamente en la consideración abstracta y general de las normas sin atender a las aristas diferenciales del caso particular, proyectando un efecto que ciertamente trasciende el supuesto concreto (CSJN, 15/05/1984, 'Arenzón, Gabriel D. c. Gobierno Nacional, Sanidad Escolar s/ Amparo?', Fallos 306:400). **ASÍ LO VOTO. EL SEÑOR JUEZ DR. ALFREDO EDUARDO MÉNDEZ VOTÓ EN IGUAL SENTIDO Y POR LOS MISMOS FUNDAMENTOS. A LA SEGUNDA CUESTIÓN PLANTEADA EL SEÑOR JUEZ DR. RAMIRO ROSALES CUELLO DIJO:** Corresponde: I.- Confirmar la resolución de fojas 115/117 vuelta en todo lo que ha sido materia de agravios. II.- Imponer las costas de su recurso a la Municipalidad de General Pueyrredón en su carácter de vencida (art. 68 párr. 1° del CPCC).- **ASÍ LO VOTO. EL SEÑOR JUEZ DR. ALFREDO EDUARDO MÉNDEZ VOTÓ EN IGUAL SENTIDO Y POR LOS MISMOS FUNDAMENTOS.** Por ello, en virtud de las conclusiones obtenidas en el Acuerdo que antecede y sus fundamentos, se dicta la siguiente **SENTENCIA:** I.) Confírmase la resolución de fojas 115/117 vuelta en todo lo que ha sido materia de agravios. II.) Impónese las costas de su recurso a la Municipalidad de General Pueyrredón en su carácter de vencida. III.) Difiérese la regulación de honorarios profesionales para su oportunidad (art. 31 decr. ley 8.904/77). **NOTIFÍQUESE personalmente o por cédula (art. 135 CPCC). DEVUÉLVASE.**

027470E