

Renovación de licencia de conducir. Libre deuda de infracciones. Requisito. Seguridad vial. Finalidad recaudatoria

Se declara inconstitucional el requisito impuesto por el decreto reglamentario de la ley 13927, que exige tener libre deuda de infracciones para renovar el registro de conducir, pues la exigencia del pago previo de las multas para la renovación de la licencia de conductor no se encuentra dirigida a lograr la seguridad vial, sino que su finalidad tiene afán claramente recaudatorio, restringiendo irrazonablemente derechos que la ley reglamentada otorga, alterando su espíritu y finalidad, ello contrariando el principio de jerarquía normativa y configurando un exceso en el ejercicio de las atribuciones que la Constitución Nacional concede al Poder Ejecutivo.

Fallo completo:

En la ciudad de General San Martín, a los 18 días del mes de octubre de 2018, se reúnen en acuerdo ordinario los señores Jueces de la Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo con asiento en San Martín, estableciendo el siguiente orden de votación de acuerdo al sorteo efectuado: Jorge Augusto Saulquin, Ana María Bezzi y Hugo Jorge Echarri para dictar sentencia en la causa n° 7037, caratulada "Pita, Andrés Ignacio c/ Municipalidad de Vicente López y otro/a s/ Amparo?".-

ANTECEDENTES

I.- A fs. 130/134 la señora Juez a cargo del Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Comercial n° 12 del Departamento Judicial San Isidro, resolvió declarar la inconstitucionalidad del inc. 3 del art. 10 del Decreto Reglamentario n° 532/09 de la ley 13.927. Hizo lugar a la acción de amparo promovida por Andrés Ignacio Pita contra la Municipalidad de Vicente López y la Fiscalía de Estado de la Provincia de Buenos Aires, ordenando consecuentemente dentro del término de cinco días, proceder a reanudar el trámite iniciado por el actor de renovación de su licencia de conducir.-

Asimismo rechazó la medida cautelar solicitada por el accionante e impuso las costas a los demandados vencidos.-

Para así resolver, destacó que la declaración de inconstitucionalidad de un precepto de jerarquía legal constituía una de las funciones más delicadas susceptibles de encomendarse a un tribunal de justicia, configurando un acto de suma gravedad que debía ser considerado como última ratio del orden jurídico.-

Indicó que el art.10 del Decreto 532/09 reglamentario de la ley 13.927, que establecía el libre deuda de infracciones de tránsito como uno de los requisitos para el otorgamiento de las licencias para conducir, resultaba fuertemente controvertible en cuanto a su constitucionalidad.-

Ello, ya que apreció que se trataba de una sanción penal por vía de un simple decreto del Poder Ejecutivo Provincial, cuando la competencia exclusiva para el establecimiento de cualquier penalización la poseía la Legislatura bonaerense; surgiendo así la clara la arbitrariedad del recaudo exigido por el decreto reglamentario 532/09 en su art. 10 inc. 3° que restringía irrazonablemente el derecho del amparista a transitar libremente, consagrado en el art. 14 de la Constitución Nacional y la garantía del debido proceso legal prevista por el art. 18 de nuestra Carta Magna.-

Concluyó así que, la condición exigida por la demandada, a los fines de la renovación de carné de conductor, no se presentaba, prima facie, razonable, no siendo ajeno a ello los trastornos prodigados por la imposibilidad de su renovación, y que podrían afectar, entre otros derechos fundamentales, la libertad de circulación del recurrente (artículos 14 y ccs., Const. Nacional).-

II.- Contra dicho pronunciamiento, se alza la Municipalidad de Vicente López a fs. 137/141 interponiendo recurso de apelación con expresión de fundamentos.-

Expone, en primer término, que el Decreto Reglamentario declarado inconstitucional resulta válido en cuanto fue dictado dentro de las atribuciones que la Constitución de la Provincia de Buenos Aires otorga al Poder Ejecutivo, conforme art. 144 inc. 2, en consonancia con lo establecido por el art. 99 inc. 2 de la Constitución Nacional.-

Agrega que no se trata de una sanción penal como interpreta la señora juez de grado, sino de una exigencia de ciertos recaudos al momento de otorgar una licencia de conducir o renovar la misma, exigencia que se encuentra comprendida dentro de las atribuciones conferidas por la ley, como así también dentro de los límites de razonabilidad.-

Sostiene que el decreto reglamentario cuestionado reglamenta la ley 13.927, que adhiere al Consejo Federal de Seguridad Vial y a la ley nacional de tránsito N° 24449, y su modificatoria N° 26.363. Y que, dicha ley adhiere al Registro Único de Infractores de Tránsito.-

Alega que toda normativa en materia de Seguridad Vial tiene como finalidad exclusiva lograr la disminución de las infracciones de tránsito, y promover una debida conducta vial, no persiguiéndose un contenido de naturaleza pecuniaria y onerosa.-

Resalta que el trámite se bloquea solamente cuando existen multas con sentencia firme, esto quiere decir que de aquellas multas el

contribuyente ha tenido conocimiento de su existencia y posibilidad de ejercer su defensa.-

Esgrime entonces que el derecho de defensa no se encuentra de ninguna manera vulnerado, toda vez que el infractor tuvo la posibilidad de presentar descargo frente a la autoridad de aplicación de la sanción, pero al no hacerlo, la multa se encuentra consentida. De esa manera se encuentra cumplido el debido proceso legal.-

Por otra parte señala que el Municipio de Vicente López no posee las facultades para bloquear o desbloquear el trámite de renovación, por ende no tiene responsabilidad alguna en los presentes. La Comuna actúa solamente como autoridad expedidora de la licencia; no resulta autoridad de aplicación en la imposición ni ejecución de la multa aplicada, por lo que carece de sentido el fundamento esgrimido acerca del supuesto fin recaudatorio.-

En segundo lugar se agravia en torno a la interpretación que realiza la magistrada respecto del art. 14 de la Constitución Nacional.- Explica que a su criterio no debe asimilarse el "derecho al libre tránsito" al "derecho de transitar en automóvil en calidad de conductor". Indicando que en este segundo supuesto, se deben cumplir ciertos requisitos médicos, técnicos y legales a los fines de obtener la licencia que habilita a conducir un vehículo.-

Continúa diciendo que el hecho de que una persona no reúna las condiciones suficientes para conducir un vehículo, y en consecuencia la autoridad deniegue la expedición, no genera per se una transgresión ilegítima a la garantía constitucional de libre tránsito. Considerar aquello, sería realizar una interpretación laxa de la CN.-

Por último se agravia en relación a la imposición de las costas, reeditando la ausencia de responsabilidad de la comuna en la implementación del sistema de licencias de conducir.-

III.- Corrido el traslado de ley a fs. 142 segundo párrafo, lo contesta únicamente la parte actora conforme surge de fs. 143/145.-

IV.- Seguidamente, mediante la presentación electrónica de fecha 29/6/2018, la Fiscalía de Estado de la Provincia de Buenos Aires apela la sentencia dictada en autos.-

En primer lugar se agravia por cuanto el fallo condenó a Fiscalía de Estado, cuando dicho Organismo Constitucional no intervino por sí en autos sino en representación de la Provincia demandada.-

Expresa que el actor nunca demandó a la Fiscalía de Estado, admitiéndose la demanda aún cuando no medió en momento alguno obrar de ésta que pudiera ser calificado de manifiestamente ilegítimo ni arbitrario.-

Expone que en el capítulo I ¿PERSONERÍA? se dejó en claro que la presentación del letrado miembro de la planta permanente de Fiscalía de Estado, fue en cumplimiento del mandato constitucional en defensa de los intereses provinciales comprometidos en el juicio atento la demanda del actor contra la Provincia de Buenos Aires, precisamente contra la Dirección Provincial de Políticas de Seguridad Vial de la Provincia de Buenos Aires.-

Seguidamente critica la declaración de inconstitucionalidad del inciso 3ro. del art. 10 del decreto 532/09, Reglamentario de la ley Provincial 13927, en el estrecho y excepcional marco cognoscitivo del amparo, y desinterpretando la normativa legal aplicable a la materia.-

Alega que el fallo apelado hizo caso omiso a la manda emanada del Superior, pues no se ha introducido en modo alguno en el tratamiento de la existencia de los requisitos de procedencia de la acción de amparo, es decir ilegalidad y arbitrariedad manifiestas.- Manifiesta que el fallo no resolvió esa cuestión e introdujo un principio procesal (preclusión) que no es de aplicación a este estado del proceso, diciendo que esa incongruencia del fallo afecta groseramente el derecho de defensa de su parte.-

Remarca así que no ha se incurrido en conducta ilegal o arbitraria alguna, sino que ha ajustado su proceder al plexo normativo aplicable a la situación planteada en autos, es decir, a La Ley Nacional n° 26.353 que ratifica el ¿Convenio Federal sobre acciones en Materia de Tránsito y Seguridad Vial?, suscripto entre el Estado Nacional, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Bs.As. con fecha 15/08/2007, convenio que ya había sido previamente ratificado por Decreto del PEN N° 1232/07.-

Arguye que tampoco acreditó la actora que no existieran otras vías idóneas para efectuar el reclamo vehiculizado en el amparo de autos.-

Sostiene así que de esta manera, la sentencia no sólo viola la garantía del debido proceso de la Provincia sino que se inmiscuye en la tarea legislativa, incumbencia del Poder Legislativo.-

Por otro lado agrega que la sentencia apelada coloca en una posición desigualdad, violando el principio de igualdad consagrado en el art. 16 de la Constitución Nacional, a los contribuyentes que no poseen ningún tipo de infracciones o aquellos que poseyéndolas las han abonado, respecto de aquellos que las tienen impagas. Ello así, toda vez que le otorga un cheque en blanco, una carta de privilegio al actor por sobre otro ciudadano que están en las mismas condiciones para peticionar el trámite, pero ha cumplido previamente con el pago de las multas y tiene en su poder el ¿libre deuda?.-

Se agravia además en tanto el fallo apelado declaró la inconstitucionalidad de la norma referida sin justificación suficiente y en el estrecho y excepcional marco cognoscitivo de esta vía aún más excepcional del amparo.-

Señala que ni el planteo del actor ni el fallo cumplen con los extremos básicos para ser tenidos como tales, toda vez que se limitan a manifestar de manera injustificada que resulta arbitraria por disponer una penalidad y por conculcar el derecho del actor de transitar libremente, sin siquiera considerar los valores jurídicos protegidos por dicha legislación cuestionada, desconociéndose que el valor jurídico protegido es la seguridad Vial y que la disposición normativa impugnada pretende concientizar a los habitantes, de la necesidad de conducir un vehículo de manera responsable.-

Enfatiza que estas leyes rigurosas, no violan ningún derecho protegido constitucionalmente, sino que pretenden concientizar a los habitantes de la imperiosa necesidad de conducir un vehículo de manera responsable.-

Expone que la exigencia del pago de una multa en el contexto de este caso, no es irrazonable ni extorsiva sino que posee un carácter disuasivo para intentar modificar conductas a través del costo, que dicha conducta genera en el infractor.-

Concluye en este aspecto que el amparo de autos pudo tener acogida favorable únicamente porque la sentencia no trató la cuestión de los requisitos de procedencia y porque declaró inconstitucional la norma que ordena, reglamenta la ley de tránsito y en definitiva ajusta, encarrila el accionar de la administración.-

Por último, se agravia por la imposición de las costas, no obstante haber obrado conforme a la normativa vigente.-

En este aspecto esgrime que, hasta la declaración de inconstitucionalidad de la norma impugnada, la provincia contaba con fundamento legal para actuar como lo hizo, para exigir el requisito del "libre deuda" al actor.-

Alega que la imposición de las costas no es producto del principio objetivo de la derrota que informa al art. 68 del CPCC, sino otra arbitrariedad más del fallo apelado, existiendo sobradas razones en autos que ameritan la aplicación del segundo párrafo del art. 68 del CPCC, distribuyéndose en su caso, las costas en el orden causado.-

V.- Con fecha 4/7/2018 -conforme surge del sistema informático "Augusta"-, la señora Juez a quo concedió el recurso de apelación y confirió su pertinente traslado, que no fuera contestado ni por la actora ni por la Comuna codemandada (conf. constancias de libramiento de cédulas de fecha 3/9/2018).-

VI.- Cumplimentado lo oportunamente requerido por esta Alzada a fs. 150, a fs. 155 de pasaron los Autos al Acuerdo, estableciendo el Tribunal, la siguiente cuestión a decidir:

¿Se ajusta a derecho la sentencia apelada?

VOTACIÓN

A la cuestión planteada el Sr. Juez Jorge Augusto Saulquin dijo:

1.- En primer término, merece destacarse que, sin perjuicio que no se encuentran impresos y rubricados proveídos del Juzgado de trámite llevados a cabo con posterioridad a la remisión que esta Cámara efectuara de las actuaciones, teniendo en cuenta la naturaleza del proceso y la medida recurrida, se procede al tratamiento de la cuestión materia de análisis, en las condiciones que se encuentra la causa.-

Ello, sin perjuicio de destacar lo prescripto por la resolución n° 3886/18 de la SCBA que refiere únicamente a la prescindencia de las impresiones de las presentaciones electrónicas y no así a las providencias y resoluciones judiciales (ver esta Cámara expte. N° 6985, entre otros).-

2.- En segundo lugar, corresponde señalar que los recursos de apelación resultan formalmente admisibles. Ello, en tanto fueron interpuestos contra la sentencia recaída en autos, en escrito fundado y dentro del plazo legal (arts. 16 y 17 Ley N° 13.928).- Seguidamente, y a los efectos de resolver la cuestión sustancial debatida, creo oportuno recordar que la accionante inició la presente acción de amparo contra la Municipalidad de Vicente López y la Dirección Provincial de Políticas de Seguridad Vial de la Provincia de Buenos Aires, a los efectos de que se declare la inconstitucionalidad y nulidad del decreto n°532/09, reglamentario de la Ley 13.927, así como de la Ordenanza n° 33.211.-

Asimismo, que la Juez de grado hizo lugar al reclamo promovido, cuestionando tal decisión ambas codemandadas.-

3.- Sentado lo expuesto, es dable tener presente que de las constancias de autos se desprende que al accionante se le ha denegado el otorgamiento de la renovación de su licencia de conducir por la existencia de una multa por infracción de tránsito impaga.-

Por su parte, que el art. 10 del Anexo II del Decreto Reglamentario 532/09 establece que: "Los exámenes establecidos en el presente artículo son de carácter eliminatorio. Los reprobados en los exámenes teórico y/o práctico, no podrán volver a rendirlos antes de los TREINTA (30) días posteriores a dichos exámenes. Los requisitos que la autoridad expedidora deberá requerir, son: 1) Saber leer y escribir. 2) Encontrarse habilitado para la/s clases que solicita.3) Tener libre deuda de infracciones de tránsito. [...]".-

Finalmente que esta Alzada, en causas con aristas semejantes a las que se debaten en estos autos (causas N° 5.519, caratulada "Manfredi, Diego c/ Municipalidad de San Miguel s/ Amparo", sentencia del 19 de septiembre de 2.016; N° 5.837, caratulada "Barzaghi, Alejandro César c/ Municipalidad de Pilar s/ Amparo", sentencia del 13 de octubre de 2.016; N° 5.423, caratulada "Álvarez, Ana María c/ Provincia de Buenos Aires y otro s/ Amparo", sentencia del 29 de noviembre de 2.016; N° 6.131, caratulada

?Leonardi, Sergio Daniel c/ Municipalidad de Carlos Casares s/ amparo?, sentencia del 5 de abril de 2.017 y N° 5.881, caratulada ?Sainz de Aja, Pablo Damián s/ Amparo?, sentencia del 26 de junio de 2.017, entre otras) ha declarado la inconstitucionalidad de la mentada norma reglamentaria.-

4.- Sentado lo expuesto, observo que los recursos articulados no resultan procedentes por cuanto la norma impugnada, que impone el pago de la infracción de modo ineludible para la renovación de la licencia, vulnera principios de rango constitucional. Es que, si bien es cierto que la declaración de inconstitucionalidad de una norma es la última ratio del ordenamiento, a partir de una nueva lectura de la cuestión -incluso en el acotado marco de conocimiento propio del amparo-, encuentro que la reglamentación aludida que exige el pago de la multa para la renovación de la licencia de conductor resulta violatoria del principio constitucional de razonabilidad (art. 28 CN), conduciendo -en definitiva- a una afectación al derecho a la libre circulación.-

En efecto, considero que no se logra avizorar que la exigencia del pago previo de las multas para la renovación de la licencia de conductor no se encuentre dirigida a lograr la seguridad vial, sino que su finalidad tiene afán claramente recaudatorio.-

La circunstancia de abonar las multas como recaudo para la renovación de la licencia carece evidentemente de incidencia en la mejora de la seguridad vial. En ese orden, es dable puntualizar que la finalidad declarada no se condice con el medio empleado. Máxime que la administración cuenta con vías ejecutivas para su rápido y eficaz cobro.-

Bajo tales parámetros, es dable ponderar que cuando una disposición reglamentaria desconoce o restringe irrazonablemente derechos que la ley reglamentada otorga, o de cualquier modo subvierte su espíritu y finalidad, ello contraría el principio de jerarquía normativa y configura un exceso en el ejercicio de las atribuciones que la Constitución Nacional concede al Poder Ejecutivo (art. 31, Const. Nacional; SCBA LP 115486 S 30/09/2014 Juez DE LÁZZARI (SD) Carátula: Capaccioni, Roberto Luis contra Patagonia Motor S.A. y BMW de Argentina S.A. Infracción a la Ley del Consumidor).-

En tal sentido, comparto lo expresado por la Excma. Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo de Mar del Plata en cuanto sostuvo que: ?Es que no se puede dejar de advertir que bajo la aparente supremacía del valor ?seguridad vial?, es posible reconocer en la normativa bajo análisis -tal como lo afirmara el juez de la instancia- la presencia de una finalidad netamente recaudatoria que, por ello, la torna irrazonable, a la luz de la clara disposición del art. 28 de la Constitución Nacional. El requisito de contenido patrimonial impuesto por la norma reglamentaria que defiende el apelante -cancelación de las multas por infracciones como paso previo a la renovación de la licencia-, no guarda adecuada relación con el valor seguridad vial que enarbola, en la medida que ambas cuestiones transitan por andariveles paralelos entre los que no resulta posible reconocer punto de conexión alguno, luciendo evidente y verificable la desproporción entre los medios empleados por la norma -exigibilidad del pago de las multas registradas al momento de renovar la licencia de conducir- con relación a los fines perseguidos por el legislador -preservar la seguridad vial-. Es que el cumplimiento con el pago de las multas por las infracciones cometidas por quien ha obrado con imprudencia en la conducción de un vehículo, no lo torna por sí solo en un juicioso o hábil conductor y, mucho menos, garantiza un incremento en la seguridad vial. Por otra parte, no es posible pasar por alto que el Estado cuenta con los mecanismos legales necesarios para exigir, perseguir y percibir el importe de las multas por infracciones de tránsito -tal como lo afirma el amparista- mediante la promoción de las acciones judiciales enderezadas a tal finalidad que, respetando la garantía del debido proceso, le permiten en forma rápida y expedita -v.gr. el juicio de apremio- procurar el cobro de las acreencias originadas en las faltas a las normas de tránsito. Tampoco encuentra justificativo lo esgrimido por el apelante, en cuanto a que la sanción patrimonial es la única alternativa para tratar de modificar el actuar del infractor; en este sentido, fácil se advierte que el Estado, más allá de sus facultades, se encuentra compelido a implementar mecanismos aptos -v.gr. informativos, educativos, incentivos, entre otros- para mitigar el flagelo que significa -y aquí comparto la preocupación de la recurrente- la altísima siniestralidad que es dable verificar en los caminos del país. Empero, ello no lo releva de su obligación de adoptar medios conducentes y razonables -dentro de la propia lógica constitucional- que mejor servirían a asegurar la prevención de la accidentalidad y garantizar la seguridad de las personas que interactúan en la cadena vehicular.[...]? (conf. CCAMDP, del 5/2/2016 - causa A-4549-DO1 ?DEL CAMPO RICARDO c. MUNICIPALIDAD DE GENERAL MADARIAGA s. AMPARO?-).

En el fallo citado precedentemente el distinguido colega Doctor Riccitelli cuestiona y -a mi juicio- acertadamente responde acerca de cuál sería la justificación de un precepto que -al fijar el recaudo del pago previo [libre deuda] de las multas firmes y consentidas- habilita a un infractor consuetudinario a obtener renovación de su licencia de conducir cuando acomete la cancelación administrativa de lo debido. Comparto su inquietud así como su perspectiva en orden a que la finalidad de la norma reglamentaria ha sido recaudar anticipadamente en sede administrativa las sumas fijadas en concepto de multas, por cuanto el infractor volverá a encontrarse habilitado plenamente para conducir oblando las penalidades que ya le fueron impuestas, resultado que igualmente se obtiene por el camino más razonable fijado por el juez de grado, esto es, renovar la licencia al conductor apto aunque presente deudas por infracciones de tránsito, mas ejecutarlo por vía del apremio con todas las garantías constitucionales de defensa en juicio y debido

proceso legal, sendero que -para más- ha sido de expresa preferencia del legislador provincial -cfr. art. 35 bis ley 13.927, t.o. ley 14.393- para hacerse de las condenas sancionatorias fijadas por violaciones al régimen de tránsito.-

5.- Coincido, asimismo, con los argumentos volcados por el Dr. Echarri al votar en las causas N° 5.519, caratulada ?Manfredi, Diego c/ Municipalidad de San Miguel s/ Amparo?, sentencia del 19 de septiembre de 2.016; N° 5.423, caratulada ?Álvarez, Ana María c/ Provincia de Buenos Aires y otro s/ Amparo?, sentencia del 29 de noviembre de 2.016 y N° 5.881, caratulada ?Sainz de Aja, Pablo Damián s/ Amparo?, sentencia del 26 de junio de 2.017, referentes a la irrazonabilidad que surge de la discriminación económica que la norma autoriza.-

En efecto, entiendo -al igual que mi distinguido colega- que la norma viola en ese aspecto el principio de igualdad de raigambre constitucional previsto en el art. 16 de la CN, que puede llegar a hipótesis de absurdo total por cuanto posibilita que, por ejemplo, un deudor de escasos recursos económicos no pueda acceder a la licencia de conducir por el simple hecho de no poder pagar la multa que se le impone por una infracción; mientras que otro con reiteradas infracciones de tránsito pero de mayor capacidad de pago, pueda obtener la licencia abonando las mismas, cuando a todas luces resulta potencialmente más peligroso para la seguridad de tránsito el último que el primero.-

Y que la discriminación encubierta que claramente porta la norma regulatoria viola el principio de igualdad: la norma tiende a desfavorecer el otorgamiento de la licencia de conducir a las personas de más bajos recursos -tal vez las que más necesiten de la misma a los fines laborales o sociales- y favorece el otorgamiento a aquellos que pueden pagar todas las infracciones que cometen, purgando fácilmente su conducta vial -en muchos casos contumaz y reiterada- con el simple hecho del pago.-

6.- Corresponde ahora me aboque a lo esgrimido en cuanto a que el fallo condenó a Fiscalía de Estado, cuando dicho Organismo Constitucional no intervino por sí en autos sino en representación de la Provincia demandada.-

En este aspecto, considero que asiste la razón al apelante, por cuanto en realidad, la legitimada pasiva de la presente acción de amparo resulta ser la Provincia de Buenos Aires que es representada en los procesos a los que es llamada a intervenir por este organismo, conforme lo expresamente dispuesto por el art. 1 del Decreto ley 7543/69, que dice: ?El Fiscal de estado representa a la Provincia, sus organismos autárquicos y cualquier otra forma de descentralización administrativa, en todos los juicios en que se controviertan sus intereses, cualquiera sea su fuera o jurisdicción, conforme con las disposiciones de la presente ley?.-

Por ello, considero que resulta pertinente dejar establecido que la condena que se establece en el fallo recurrido está dirigida a la Municipalidad de Vicente López y a la Provincia de Buenos Aires.-

7.- Por último, y en cuanto al agravio sobre la imposición de las costas en la instancia de grado, estimo que estas, así como las de esta instancia deben imponerse por su orden, en atención al modo en que se propone resolver la cuestión y la modificación de la postura asumida en los precedentes de esta Cámara (art. 68 del CPCC; art. 25 de la ley 13.928).-

8.- Concluyo entonces que resulta ajustado a derecho confirmar -en lo sustancial- la decisión de grado en cuanto admitió la demanda instaurada, declarando en autos la inconstitucionalidad del inciso 3° del art. 10 del Anexo II del Decreto reglamentario n° 529/09 (art. 28 de la Constitución Nacional). Ello, debiendo la autoridad administrativa pertinente ajustarse a los procedimientos y vías judiciales tendientes al cobro de las multas respectivas; ámbito en el cual el accionante podrá oponer las defensas que se considere con derecho.-

Sin perjuicio de lo expuesto, la administración deberá analizar y verificar la concurrencia y cumplimiento de los restantes requisitos exigidos por el ordenamiento legal a los fines de la expedición de la licencia de conducir respectiva.-

Por todo lo dicho, propongo a mis distinguidos colegas: 1°.- Rechazar -en lo sustancial- los recursos de apelación interpuestos, confirmando la sentencia recurrida en cuanto declaró en autos la inconstitucionalidad del inciso 3° del art. 10 del Anexo II del Decreto Reglamentario n° 529/09 (art. 28 de la Constitución Nacional), debiendo la autoridad administrativa pertinente ajustarse a los procedimientos y vías judiciales tendientes al cobro de las multas respectivas; ámbito en el cual la accionante podrá oponer las defensas que se considere con derecho. Ello sin perjuicio de lo cual, la administración deberá analizar y verificar la concurrencia y cumplimiento de los restantes requisitos exigidos por el ordenamiento legal a los fines de la expedición de la licencia respectiva; 2°.- Dejar establecido que la condena está dirigida a la Municipalidad de Vicente López y la Provincia de Buenos Aires; 3°.- Hacer lugar a las apelaciones en cuanto a la forma de distribución de las costas del proceso, imponiendo las mismas por su orden en ambas instancias. Lo dicho, en atención al modo en que se propone resolver la cuestión y a la modificación de la postura asumida en los precedentes de esta Cámara (art. 68 del CPCC); y 4°.- Diferir la regulación de los honorarios de los letrados intervinientes para su oportunidad.-

ASI VOTO.-

A la cuestión planteada la señora Juez Ana María Bezzi dijo:

1°) Adhiero a los antecedentes, fundamentos y solución propuesta por mi distinguido colega preopinante, con excepción de lo

expresado en el considerando cuarto, en referencia a la discriminación económica (conforme a lo expresado en las causas N° 5.510, "Manfredi" y N° 5.423, "Álvarez).-

Asimismo, he de agregar diversos argumentos que resultan coadyuvantes al temperamento expuesto. Así, tal como lo efectuara en las causas N° 5.837, ?Barzagui?, del 13 de octubre de 2.016 y N° 6.131, ?Leonardi?, del 5 de abril de 2.017 -al adherir al voto del señor Juez Jorge Augusto Saulquin- es dable enfatizar que el control de constitucionalidad resulta no solo una competencia que la Constitución ha puesto en cabeza del Poder Judicial -tanto federal como estadual, cfr. arts. 1, 31, 36, 43, 116 y conc. C.N.; arts. 1, 3, 15, 20 inc. 2°, 57, 161 inc. 1 y conc. CPBA; cfr. CSJN, Fallos: 308:490 entre otros-, sino un deber que la Constitución confiere a los jueces que conforman dicho poder. Deber que se ha potenciado en tanto y en cuanto el desarrollo constitucional comparado y local ha dejado el paradigma del Estado de Derecho Legalista para situarse en el del Estado Constitucional Democrático (cfr. Rawls, John, ?El Liberalismo Político, Ed. Crítica, Barcelona, pág. 268 y ss.; Zagrebelsky, Gustavo, ?El derecho dúctil?, Ed. Trotta, pág. 33 y ss.; García de Enterría, Eduardo, ?Democracia, Jueces y Control de la Administración?, Ed. Civitas, pág. 126 y ss.; Stone Sweet, Alec, Governing With Judges, Oxford University Press, pág. 127 y ss.; Thury Cornejo, Valentin, ?Juez y División de Poderes Hoy?, Ed. Ciudad Argentina; pág. 251 y ss.).-

2°) Asimismo, que en nuestro sistema jurídico constituye un claro panorama de lo mencionado en el considerando anterior no solo la nueva configuración constitucional -tanto nacional como provincial- a partir de las reformas operadas en el año 1.994, sino fundamentalmente la doctrina emanada en esta materia a partir de los fallos recaídos -principalmente en la última década- que, incursionando en la potestad del control de constitucionalidad, están dando nuevos perfiles a esta importante actividad jurisdiccional (cfr. CSJN, Fallos Mills de Pereyra, Fallos: 324: 3219, LL-2001-F-891; ?Milone? M-3724.XXXVIII; ?Hooft?, H.172.XXXV, 16-11-2004; ?Itzcovich?, I.349.XXXIX,29-3-2005; ?Banco Comercial Finanzas S.A.?, B1160.XXXVI, 19-8-2004; Fallos 331:2499; 330: 4866; causa FLP 9116/2015 ?Uriarte? de fecha 04/11/2015; entre otras ; SCJBA; causas L.74615, ?Yeri?; L.77.727, ?Vallini?; L. 83.781, ?Zaniratto?, entre otras).-

Además, que la competencia del Poder Judicial para proceder a la ponderación de constitucionalidad de las normas y actos de los otros poderes constituidos -y proceder a su inaplicabilidad en caso de comprobarse lesiones a derechos o garantías reconocidas por el orden constitucional- encuentra un fuerte fundamento normativo en nuestro Derecho Público Local en el art. 57 de nuestra Constitución Provincial, en tanto y en cuanto, impone a los jueces -en forma indubitable- el velar por la supremacía constitucional obligando a los mismos a declarar la inconstitucionalidad e inaplicación de normas o actos reñidos con la Constitución.- Rigiendo en nuestro orden jurídico-institucional -como lo señalé y reiteraré en otros considerandos- el Estado Constitucional Democrático, ante cualquier tipo de duda sobre la admisibilidad o no del control de constitucionalidad, este debe ser habilitado pues la sola duda de inconstitucionalidad compromete su juzgamiento -independientemente de su resultado. La supremacía constitucional y la tutela judicial de la misma -incluso ex officio- no pueden tener cortapisas ni exenciones si queremos que la Constitución sea una energía ordenadora y docente de las personas y de la comunidad social y política. En todo caso debe regir en esta materia el principio in dubio pro control de constitucionalidad.-

De todos modos debo señalar que son las propias normas constitucionales las que otorgan esta potestad de control al poder judicial en materia de amparo, de acuerdo a lo previsto en el art. 43 de la Constitución Nacional y en el art. 20 de la Constitución Provincial.-

3°) Hecho este primer enfoque sobre la problemática general del control de constitucionalidad y su evolución reciente, creo necesario ahora entrar en la ponderación constitucional de la norma cuestionada en la especie.-

Para ello resulta fundamental realizar un análisis -es decir, propiamente un test de constitucionalidad- centrado en la ponderación de la razonabilidad de la norma en relación no solo con el objetivo o fin que persigue y los medios que arbitra para la consecución del mismo, sino también, en relación a los derechos tutelados por el orden constitucional y supuestamente lesionados.-

Debo señalar en principio que la Ley provincial N° 13.927 -y sus modificatorias- adhiere a las Leyes Nacionales N° 24.449 y N° 26.363. Estas últimas, si bien regulan toda la materia inherente al tránsito, de ninguna de sus normas surge que la deuda por infracciones al sistema de contravenciones y sanciones que se crean, habilite el no otorgamiento de la licencia.-

El artículo 14 in fine de la Ley N° 24.449 solo habilita a la autoridad de aplicación a requerir informes del solicitante al Registro Nacional de Antecedentes de Tránsito en materia de infracciones y de sanciones penales.-

La norma que introduce la obligación de contar con un libre deuda de infracciones de tránsito como requisito obligatorio a los efectos de obtener la renovación del registro es el inciso 3) del artículo 10 del Decreto Reglamentario N° 532/09, dictado por el titular del Poder Ejecutivo provincial de aquel momento.-

La norma reglamentaba, a su vez, la ley provincial N° 13.927. La ley delega -en su artículo 8°- el otorgamiento de las licencias de conducir en la órbita provincial al Ministerio de Jefatura y Gobierno provincial; pudiendo ser delegada -asimismo- dicha competencia, en los Municipios de la provincia de Buenos Aires.-

La norma legal no prevé expresamente los requisitos que se deberán cumplir a los efectos del otorgamiento de las licencias de conducir y sus renovaciones. De lo cual se deduce que los requisitos, al menos el que resulta objeto de tacha de inconstitucionalidad en la presente litis, no tiene rango legal sino reglamentario.-

4º) Con este marco cabe preguntarse entonces, primero, si la norma reglamentaria controvertida en el sub lite resulta un instrumento normativo que respeta el principio de razonabilidad reglamentaria que viene impuesto por las normas constitucionales que regulan esta cuestión. En segundo término, cabe analizar si la misma no se encuentra en franca violación a determinados derechos humanos de rango constitucional.-

Corresponde recordar que el principio de razonabilidad en la regulación de los derechos y garantías de las personas que reconoce como pre existente nuestra Carta Magna Nacional se encuentra legislado en el artículo 28 de la misma. Dicha norma prohíbe que bajo el pretexto de la reglamentación de los derechos y garantías que tutela, las autoridades con potestades reglamentarias, legales o sub legales, desnaturalicen, alteren o supriman los derechos que la Constitución reconoce -cfr. Bidart Campos, German J., ?Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino?, T I, pág. 260, 310; T II, pág. 349; Ramella, Pablo A., ?Derecho Constitucional?, pág. 207; Linares Quintana, Segundo V, ?Tratado de la ciencia del Derecho Constitucional?, T 4, pág. 214, 249, 33; Albanase, Susana, Dalla Vía, Alberto, Gargarella Roberto, Hernández, Antonio, Sabsay, Daniel, ?Derecho Constitucional?, pág. 130, 619; Gelli, María Angélica, ?Constitución de La Nación Argentina?, pág. 324 y ss.-

También la Constitución provincial, en su artículo 144 inciso 2do., recepta el principio de razonabilidad, en el caso al regular la potestad reglamentaria del ejecutivo provincial, ordenando que la reglamentación no altere el espíritu de la ley (lo que comprende claramente también su finalidad).-

5º) De lo expuesto surge que la norma reglamentaria infringe el principio de razonabilidad pues, como lo veremos ut infra, lesiona derechos de raigambre constitucional, como resultan ser el derecho al libre tránsito, al trabajo, a la igualdad, a la libertad y a tener normas razonables -cfr. arts. 14, 16, 19, 28 y conc. de la Constitución Nacional.-

De la lectura y reflexión de la norma surge una patente violación al principio de razonabilidad -la norma luce irrazonable con respecto al fin supuestamente perseguido por la misma. En efecto, no parece lógico suponer que el no pago de una deuda de una infracción tienda a la seguridad en materia de tránsito automotor por el hecho de inhabilitar la conducción en tal caso, cuando su pago levanta tal restricción. No se avizora realmente una finalidad tuitiva de la buena conducción vehicular, sino una clara finalidad recaudatoria, de claro carácter abusivo cuando el Estado tiene a su alcance el apremio judicial para el pago de la misma. Por otra parte, la norma no distingue entre cantidad de infracciones, tipos y montos. Cualquier deuda impaga habilita el no otorgamiento de la licencia. Claramente se visualiza no solo una irrazonable medida sancionatoria por los derechos constitucionales y legales comprometidos por la norma sub legal, sino una clara desviación entre la finalidad supuestamente perseguida -seguridad de tránsito- y la real: finalidad exclusivamente recaudatoria (encubierta).-

Se visualiza, por ello, una irrazonabilidad por exceso de punición dada la falta de proporcionalidad entre los fines perseguidos y los medios articulados. El exceso de punición surge en tanto el no pago de la multa, sin importar causa de la infracción, tiempo, modo, cantidad, tipo, gravedad, enerva el otorgamiento del registro en todos los supuestos sin hacer mérito a las diferencias de entidad de las infracciones y, en cambio, el exceso de punición desaparece por el hecho del simple pago.-

6º) Por último, cabe recordar lo expresado por dos (2) integrantes de nuestro Alto Tribunal Címero en dos (2) causas donde se meritaba el principio de razonabilidad. La primera vertida por el Dr. Roncoroni en la causa I 2174, ?Trucco?, donde señalaba en relación al abuso en la potestad reglamentaria que ?...el exceso reglamentario transgresor de la ley que se reglamenta es siempre inconstitucional. La facultad reglamentaria de que dispone el Poder Ejecutivo respecto de las leyes no presta fundamento para modificarlas, incluyendo en ellas conductas ajenas a la tipificación legal. Ejecutar la ley no es dictar la ley, de ahí la obvia limitación contenida en el texto constitucional: no es posible alterar el espíritu de la ley con excepciones reglamentarias. Si así no fuera, el Ejecutivo se convertiría en legislador?.-

Por otra parte el Dr. Daniel Soria, en la causa Zarlenga, B.62.241, decía: ?...la razonabilidad es un requisito esencial de legitimidad que deben observar todos los actos de las autoridades públicas?.-

ASI VOTO.-

A la cuestión planteada el señor Juez Hugo Jorge Echarri dijo:

Adhiero a los antecedentes y solución propuesta por el señor Juez Jorge Augusto Saulquin, en tanto resultan concordantes con mi voto emitido en las causas N° 5.519, caratulada ?Manfredi, Diego c/ Municipalidad de San Miguel s/ Amparo?, sentencia del 19 de septiembre de 2.016; N° 5.423, caratulada ?Álvarez, Ana María c/ Provincia de Buenos Aires y otro s/ Amparo?, sentencia del 29 de noviembre de 2.016 y N° 5.881, caratulada Sainz de Aja, Pablo Damián s/ Amparo, sentencia del 26 de junio de 2.017.-

ASI VOTO.-

Con lo que terminó el acuerdo, dictándose la siguiente:

SENTENCIA:

En virtud del resultado del acuerdo que antecede, este Tribunal RESUELVE:

1°.- Rechazar -en lo sustancial- los recursos de apelación interpuestos, confirmando la sentencia recurrida en cuanto declaró en autos la inconstitucionalidad del inciso 3° del art. 10 del Anexo II del Decreto Reglamentario n° 529/09 (art. 28 de la Constitución Nacional), debiendo la autoridad administrativa pertinente ajustarse a los procedimientos y vías judiciales tendientes al cobro de las multas respectivas; ámbito en el cual la accionante podrá oponer las defensas que se considere con derecho. Ello sin perjuicio de lo cual, la administración deberá analizar y verificar la concurrencia y cumplimiento de los restantes requisitos exigidos por el ordenamiento legal a los fines de la expedición de la licencia respectiva; 2°.- Dejar establecido que la condena está dirigida a la Municipalidad de Vicente López y la Provincia de Buenos Aires; 3°.- Hacer lugar a las apelaciones en cuanto a la forma de distribución de las costas del proceso, imponiendo las mismas por su orden en ambas instancias. Lo dicho, en atención al modo en que se propone resolver la cuestión y a la modificación de la postura asumida en los precedentes de esta Cámara (art. 68 del CPCC); y 4°.- Diferir la regulación de los honorarios de los letrados intervinientes para su oportunidad.-

Regístrese. Notifíquese a la Municipalidad de Vicente López al domicilio procesal que surge de fs. 137 último párrafo y su vta., a la parte actora conforme lo dispuesto por el art. 133 del CPCC (conf. art. 249 del CPCC; art. 25 de la ley 13.928), y a la Fiscalía de Estado de la Provincia de Buenos Aires al domicilio constituido que surge de la presentación electrónica de fecha 29/6/2018.-

Oportunamente, devuélvanse.-

Correlaciones

[Barzagli, Alejandro C. c/Municipalidad de Pilar s/amparo](#) - Cám. Cont. Adm. San Martín - 13/10/2016- Cita digital: IUSJU011893E034105E .