

Accion De Inconstitucionalidad Accion Declarativa De Certeza Resolucion Administrativa Registro Nacional Automotor Mandatarios Gestor

JURISPRUDENCIA

Paraná, 10 de marzo de 2020. Y

VISTOS: Estos autos caratulados: ?COLEGIO DE MANDATARIOS Y GESTORES DE LA PROVINCIA DE ENTRE RIOS C/ESTADO NACIONAL -PEN- DIRECCIÓN NACIONAL DE LOS REGISTROS NACIONALES DE LA PROPIEDAD AUTOMOTOR Y DE CREDITOS PRENDARIOS S/ACCION MERAMENTE DECLARATIVA DE INCONSTITUCIONALIDAD?, expte. N° FPA 7489/2018/CA2, provenientes del Juzgado Federal N° 2 de Paraná; y

CONSIDERANDO: I- Que, llegan estos actuados a conocimiento del Tribunal en virtud del recurso de apelación interpuesto a fs. 70 por la parte accionante, contra la sentencia de fs. 63/68 vta., que desestimó la acción meramente declarativa interpuesta por el Colegio de Mandatarios y Gestores de Entre Ríos. Impuso las costas a la parte actora y reguló honorarios. El recurso se concedió a fs. 72, se expresaron agravios a fs. 73/86 vta., contestó la parte demandada a fs. 88/98 vta. y quedaron los presentes en estado de resolver a fs. 101. II- a) Que la parte apelante relata los antecedentes de la causa y las normativas que considera inaplicables por inconstitucionales (disposiciones N° 342/17 de fecha 15-08-2017; dispos. N° 38/18 de fecha 23 de enero de 2018 -circular DCG 01/18-; y dispos. N° 46/18 de fecha 31 de enero de 2018, dictado por la Dirección Nacional de los Registros de la Propiedad Automotor y de Créditos Prendarios, dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación). Sostiene que la sentencia es arbitraria, en razón de que no resulta de una derivación razonada ni razonable del derecho vigente, ni de las constancias de la causa. Expresa que la parte demandada cumple con los requisitos y que se trata de una acción declarativa de inconstitucionalidad y condena -directa- cuyo objeto es más amplio que el de mera certeza. Cita doctrina y jurisprudencia en sustento. Refiere y detalla el estado de incertidumbre, el interés jurídico y, que resulta procedente la vía procesal instrumentada. Argumenta en torno a la cuestión de fondo. Mantiene la reserva del caso federal. b) Por su parte, la demandada considera que la expresión de agravios no resulta una crítica concreta y razonada del fallo dictado, impetrando se declare desierto el recurso incoado. Contesta -en subsidio- los agravios formulados, peticionando su rechazo, por los fundamentos expuestos y con cita de fallos. Hace reserva del caso federal. III- Que, el Colegio de Mandatarios y Gestores de la Provincia de Entre Ríos, promovió la presente acción declarativa de inconstitucionalidad y de condena contra el Estado Nacional por un acto de un órgano dependiente del P.E.N. -Dirección Nacional de los Registros Nacionales de la Propiedad Automotor y de Créditos Prendarios-. Solicitó la inconstitucionalidad del acto reglamentario, disposiciones N° 342/17 de fecha 15-08-2017; dispos. N° 38/18 de fecha 23 de enero de 2018 -circular DCG 01/18-; y dispos. N° 46/18 de fecha 31 de enero de 2018, dictados por la Dirección Nacional de los Registros de la Propiedad Automotor y de Créditos Prendarios, dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. El Sr. Juez de primera instancia desestimó la acción incoada al entender que no se configura la ?ausencia de certeza?, uno de los requisitos sustanciales de ésta acción, por cuanto la parte actora conoce e interpreta cabalmente los alcances de la legislación que impugna, al punto de analizarla con absoluta precisión tanto en su contenido como su alcance y que, por otra parte, nunca cuestionó la normativa por considerar oscura o imprecisa. Contra dicha decisión, se alza la apelante. IV- a) Que la situación fáctica que se presenta en autos resulta ser -a manera de síntesis-, la inaplicabilidad por inconstitucional de las disposiciones N° 342/17 de fecha 15-08-2017; dispos. N° 38/18 de fecha 23 de enero de 2018 -circular DCG 01/18-; y dispos. N° 46/18 de fecha 31 de enero de 2018, del DNRPA, que -como expresa la parte actora- intenta reglamentar contra las facultades que le han sido otorgadas por Ley Provincial 9798, y ejercer el control de policía de manera ilegítima e irrazonable, suprimiendo o discriminando indebidamente el ejercicio del colegio de matrícula provincial. b) Que, el Sr. Juez a-quo rechazó la demanda por entender que la pretensión declarativa no resultaba viable atento que no se había configurado la falta de certeza, elemento sustancial de dicha acción. Asimismo, entendió que la parte accionante debió plantear el caso utilizando la vía procesal adecuada, dado que, si bien sus cuestionamientos pueden realizarse en el marco de una acción meramente declarativa de certeza, resultan ajenos al objeto concreto y esencial del tipo de pretensión planteada, el que se agota con hacer cesar un estado de incertidumbre sobre una relación jurídica, aunque puede comprender el cuestionamiento a la validez constitucional de las normas. También consideró el Sr. Juez a-quo que, si bien el planteo de inconstitucionalidad es viable en el marco de una acción meramente declarativa de certeza, lo será en la medida en que se cumplan los presupuestos esenciales de la acción principal, a saber: presencia de un estado de incertidumbre y ausencia de otra vía legal para poner fin al mismo. Cita al efecto el fallo de la CSJN ?Provincia de Santiago del Estero contra Estado Nacional y/o Yacimientos Petrolíferos Fiscales (20/8/1985) y un antecedente de este Tribunal con diferente integración (?Faenar SRL contra Estado Nacional y otros s/sumarísimo?, Expte 21003329/2011 sentencia del 02/06/2015). c) En primer término, cabe aclarar que

la causa ?FAENAR SRL CONTRA ESTADO NACIONAL Y OTROS SOBRE SUMARISIMO? (Expte. N° FPA 21003329/2011, sentencia del 02/06/2015) resulta sustancialmente distinta a la presente. Ello es así en virtud de que en dicha causa no se abordó planteo de inconstitucionalidad alguno. Asimismo, porque se decidió que no estaban cumplidos los requisitos exigidos por el art. 322 del CPCCN para la procedencia de la acción declarativa de certeza por considerarse que no existía el estado de incertidumbre necesario, y que sólo había por parte de la actora una discrepancia con los criterios normativos fijados por la Secretaría de Energía para la percepción de un cargo adicional que, por lo demás, ya había sido aplicado. Es en virtud de tales circunstancias que lo decidido en dicho precedente no constituye fundamento válido para declarar la inadmisibilidad de la presente acción. d) En mérito de lo que ha resultado materia de agravios por parte del actor, cabe efectuar ciertas consideraciones en cuanto a la acción declarativa de inconstitucionalidad. Sobre este punto, sabido es que la acción de inconstitucionalidad directa no se encuentra prevista en nuestro ordenamiento procesal nacional y, en virtud de ello, a los fines de su tramitación se ha utilizado la figura de la acción meramente declarativa prevista en el art. 322 del CPCCN. Resalta el autor Agustín Dávila Marks que ?La Corte anunció en 1985 la existencia de la acción declarativa de inconstitucionalidad, pero al mismo tiempo, la encuadró dentro del artículo 322, lo que genera, según Bianchi, dos alternativas posibles: a) que se trate sencillamente de la acción declarativa de certeza con ejercicio del control constitucional, o b) que, además de esta última, exista también y en forma independiente de la primera una acción declarativa de inconstitucionalidad cuyo objeto sea directamente la declaración de inconstitucionalidad, comprendida dentro de aquella norma.? (cfr. Dávila Marks, Agustín; ?Acción declarativa de certeza?, artículo publicado por López Castiñeira, José Luis y Marra Giménez, Macarena en ?La acción de amparo y la acción declarativa?, pág. 251/252, Ed. Erreius; Bs.As.; 2017). Por su parte, el Dr. Cassagne ha sostenido en relación al encuadre legal que se ha efectuado de la acción de inconstitucionalidad dentro de la órbita del art. 322 del CPCCN, que ?dicha norma fue regulada para regir las relaciones entre particulares y ante el vacío legislativo existente sólo por analogía puede acudir a ella en el derecho público, porque los requisitos que contemplan no resultan compatibles en todos los supuestos con las situaciones que vinculan a los particulares y el Estado, cuando se emiten leyes, reglamentos o actos inconstitucionales.?. Asimismo, dijo, que ?...la acción meramente declarativa de certeza en el orden nacional sólo tiene sentido en caso de duda sobre el alcance de una norma o acto, mientras que la situación de incertidumbre no se da en las acciones declarativas directas de inconstitucionalidad en las que se alega y se pretende demostrar la certidumbre de su inconstitucionalidad?. Considera dicho autor que no resulta lógico exigir en la acción declarativa directa de inconstitucionalidad los mismos requisitos que se prevén para la mere declarativa de certeza, toda vez que se trata de dos acciones distintas que tienen objeto y requisitos diferentes. (cfr. Cassagne, Juan Carlos; ?La acción declarativa de inconstitucionalidad?, publicado en la LL on line AR/DOC/2167/2015). Que, asimismo, la CSJN en el precedente ?Gomer S.A. c/ Pcia. De Córdoba (Fallos 310:142 sentencia del 03/02/1987), ha establecido que la acción meramente declarativa de inconstitucionalidad está sujeta a los requisitos que determina el 322 del CPCCN, siempre que estos superen el ámbito de incertidumbre legal para introducirse en el marco de la incertidumbre pero con base en una inconstitucionalidad, que legitime la interposición y la procedencia de la acción declarativa de inconstitucionalidad (Cfr. Haro, Ricardo; ?La doctrina judicial de la Corte Suprema de Justicia de la Nación sobre la acción declarativa de inconstitucionalidad?, publicado en www.acaderc.org.ar). De este modo y conforme todo lo reseñado, no cabe más que concluir que si bien la acción declarativa directa de inconstitucionalidad se encausa por la vía del art. 322 del CPCCN, atento el vacío legal existente para su encuadramiento, ello no implica que deba exigirse para su admisibilidad los mismos requisitos contemplados en el art. 322 para las pretensiones mere declarativas, los que resultan incompatibles en aquellas situaciones que vinculan a los particulares con el Estado, cuando éste emite leyes, reglamentos o actos inconstitucionales. En su caso, en las acciones directas de inconstitucionalidad, la exigencia del estado de ?incertidumbre? no se refiere al alcance, contenido, modalidad de una relación jurídica sustancial que puede darse entre particulares, sino a la comprobación de la certeza de la inconstitucionalidad de la norma, acto o reglamento cuestionado. En la presente causa, se puede advertir que el objetivo de la pretensión del actor no tiene un mero carácter consultivo, por el contrario, responde a un caso que busca prevenir los efectos de una serie de normas en ciernes a las cuales se atribuye ilegitimidad y lesión al régimen constitucional nacional. Se encuentra acreditado el interés jurídico suficiente en el accionante, en tanto las disposiciones dictadas lo afectan directamente al establecer restricciones discriminatorias en detrimento de la actividad profesional de los mandatarios con autorización provincial expedida por la parte actora a sus colegiados a través de la matrícula provincial para su ejercicio en los Registros del Automotor de la Provincia con la sola exhibición de la credencial y matrícula expedida por el Colegio de Mandatarios y Gestores de la Provincia de Entre Ríos. En cuanto al carácter subsidiario de la vía prevista en el 322 del CPCCN, esto no se justifica en casos como el presente, donde se procura la tutela judicial efectiva en un plazo razonable. Por último, no puede dejar de ponderarse que este tipo de acciones tiene base constitucional en el principio de la tutela judicial efectiva, consagrada en los arts. 8 y 25 de la Convención Americana de los Derechos del Hombre. Por todo lo expuesto, corresponde hacer lugar al recurso de apelación interpuesto por la parte actora y declarar procedente la vía del art. 322

CPCCN para el tratamiento de la cuestión planteada, debiendo esta Cámara pronunciarse acerca del mérito de la cuestión debatida.

V- Arribados a este punto, corresponde expedirse sobre el fondo de la cuestión. Que la parte actora plantea la inconstitucionalidad de las Disposiciones 342/2017, 38/2018 y 46/2018 de la DNRPA. Como ya se dijo, considera que dichas disposiciones afectan preceptos de la Constitución Nacional, invaden las competencias y jurisdicción que legalmente han sido asignadas al Colegio actor y fijan una restricción discriminatoria en detrimento de los profesionales colegiados, solicitando que se declare la inconstitucionalidad e inaplicabilidad de tales normas para que los últimos mencionados puedan ejercer su actividad sin trabas. a) Que la disposición 342/2017 D.N.R.P.A limitó el número de trámites susceptibles de ser presentados por los "meros presentantes" y ordenó la actualización de los datos de los Mandatarios Matriculados en el Registro de Mandatarios de esa Dirección Nacional. La Disposición 38/2018 D.N.R.P.A fijó pautas reglamentarias relacionadas con el Sistema de Trámites Electrónicos, destinadas a los mandatarios con matrícula vigente ante el Registro de Mandatarios de la Dirección Nacional, quienes deben acceder al Sistema Informático mediante las validaciones respectivas. Finalmente, la Disposición 46/2018 D.N.R.P.A aprobó el Formulario Tipo 59-D y discriminó las condiciones de su utilización según que el trámite sea iniciado por un "mero presentante", por un mandatario matriculado ante la Dirección o por un "comercialista habitual". b) Que el contenido y alcances de las disposiciones aquí cuestionadas guardan relación con lo decidido en los autos "COLEGIO DE MANDATARIOS Y GESTORES DE LA PROVINCIA DE ENTRE RIOS CONTRA MINISTERIO DE JUSTICIA - DIREC NAC REG NAC PROPIEDAD AUTOMOTOR Y CREDITOS PRENDARIOS SOBRE ACCION MERAMENTE DECLARATIVA DE INCONSTITUCIONALIDAD" (Expte. n° FPA 4840/2014). En dicha causa se analizó la Disposición 128/2014 D.N.R.P.A. que convocó a un reempadronamiento de los Mandatarios del Automotor inscriptos en el Registro de Mandatarios de la Dirección Nacional de los Registros Nacionales de la Propiedad Automotor y de Créditos Prendarios, conforme las pautas y requisitos allí enunciados. La norma también estableció que los mandatarios colegiados conforme a los regímenes establecidos por las leyes provinciales, respecto de los Registros Seccionales con asiento en su provincia, podrán gozar de los mismos derechos que los inscriptos en el Registro de Mandatarios de la DNRPA hasta el 01/11/2014, fecha a partir de la cual deberán empadronarse en el Registro de la Dirección. Esta Cámara consideró que dicha Disposición interferiría en el ámbito propio del Colegio de Mandatarios al establecer nuevos requisitos para el ejercicio de la profesión, "sin tener en cuenta ni buscar la compatibilidad con las disposiciones que rigen la colegiatura". Y aunque reconoció las facultades concurrentes entre Nación y Provincias para reglamentar las profesiones liberales, concluyó que "esto nunca debe afectar el federalismo que se ve reflejado en este caso en la potestad que tienen las provincias de legislar en materia de colegiación y matriculación. Todo lo que redunde en impedimento o anulación al ejercicio de tales poderes es contrario a la Carta Magna" (cfr. Expte. N° FPA 4840/2014, sentencia del 03/03/2016). Por tales consideraciones, confirmó la sentencia de primera instancia que declaró la inconstitucionalidad e inaplicabilidad al Colegio de Mandatarios y Gestores de la Provincia de Entre Ríos de la Disposición 128/14 y sus anexos. Tal decisión, actualmente, se encuentra siendo revisada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en instancia extraordinaria. c) Que las Disposiciones ahora cuestionadas constituyen una clara consecuencia o derivación de la Disposición 128/14 D.N.R.P.A., en la medida en que continúan discriminando a los mandatarios inscriptos en el Registro de la Dirección en detrimento de los colegiados, es más, sólo propinan trato de mandatarios (con las ventajas en lo atinente al ejercicio de su actividad) a los primeros, lo que resulta inaceptable a tenor de lo ya decidido en el Expte. 4840/2014 citado. Por ello, y atento los argumentos desplegados en el precedente citado, no cabe más que declarar la inconstitucionalidad e inaplicabilidad al Colegio de Mandatarios de la Provincia de Entre Ríos de las Disposiciones 342/2017, 38/2018 y 46/2018 de la Dirección Nacional del Registro de la Propiedad Automotor y Créditos Prendarios. VI- Que, en cuanto a las costas, no existiendo motivos para apartarse del principio general de la derrota, corresponde imponerlas a la parte demandada vencida (art. 68, primer párrafo, del CPCCN). VII- Que, atento el modo en que se resuelve y de conformidad con lo establecido en el art. 279 del CPCCN corresponde adecuar la regulación de honorarios efectuada en la instancia de grado y regular los honorarios de los apoderados de la parte actora, Dres. Germán Alberto Coronel y Silvana M. F. Sotera, por su actuación conjunta, en la cantidad de ... UMA, equivalente a la suma de PESOS SETENTA Y SEIS MIL SEISCIENTOS OCHO (\$ 76.608,00), según lo instituido en el arts. 48 y 51 de la ley 27423 y Ac. 02/2020 de la CSJN; sin regular al letrado de la parte demandada atento lo previsto en el art. 2 de la misma ley. VIII- Que, finalmente, corresponde regular los honorarios habidos en la presente instancia por el Dr. Germán Alberto Coronel en la cantidad de ... UMA, equivalente a la suma de PESOS TREINTA MIL SEISCIENTOS CUARENTA Y TRES (\$ 30.643,00) -arts. 30 y 51 de la ley 27423 y Ac. 02/2019 CSJN-; sin regular al letrado de la parte demandada atento lo previsto en el art. 2 de la misma ley. IX- Que, a mayor abundamiento, el Dr. Mateo José Busaniche considera pertinente destacar, en orden a la admisibilidad de la acción que, en autos, sí existe un estado de incertidumbre sobre los alcances de la relación jurídica que vincula a las partes. En efecto, el Colegio de Mandatarios y Gestores de la Provincia de Entre Ríos postula que la Dirección Nacional de los Registros Nacionales de Propiedad Automotor y de Créditos Prendarios (DNRPA), al

dictar la normativa cuestionada, ha lesionado disposiciones de la Constitución Nacional (arts. 5, 75 inc. 23 y 30, 121, 122, 123 y concordantes) y las competencias y jurisdicción asignados al primero por ley provincial N° 9798. Por lo expuesto, SE RESUELVE: Hacer lugar al recurso de apelación interpuesto por la parte actora, y en su mérito, revocar la sentencia de fs. 63/68 vta. y declarar la procedencia de la acción meramente declarativa de inconstitucionalidad deducida. Hacer lugar a la demanda incoada y declarar, para el caso concreto, la inconstitucionalidad e inaplicabilidad al Colegio de Mandatarios de la Provincia de Entre Ríos de las Disposiciones 342/2017, 38/2018 y 46/2018 de la Dirección Nacional del Registro de la Propiedad Automotor y Créditos Prendarios. Imponer las costas de ambas instancias a la parte demandada vencida (art. 68, primer párrafo, del CPCCN). Adecuar la regulación de honorarios efectuada en la instancia de grado y determinar los honorarios de los apoderados de la parte actora, Dres. Germán Alberto Coronel y Silvana M. F. Sotera, por su actuación conjunta, en la cantidad de 24 UMA, equivalente a la suma de PESOS SETENTA Y SEIS MIL SEISCIENTOS OCHO (\$ 76.608,00), según lo instituido en el arts. 48 y 51 de la ley 27423 y Ac. 02/2020 de la CSJN; sin regular al letrado de la parte demandada atento lo previsto en el art. 2 de la misma ley. Regular los honorarios habidos en la presente instancia por el Dr. Germán Alberto Coronel en la cantidad de 9,6 UMA, equivalente a la suma de PESOS TREINTA MIL SEISCIENTOS CUARENTA Y TRES (\$ 30.643,00) -arts. 30 y 51 de la ley 27423 y Ac. 02/2020 CSJN-; sin regular al letrado de la parte demandada atento lo previsto en el art. 2 de la misma ley. Tener presente la reserva del caso federal efectuada. Regístrese, notifíquese, difúndase a través de la Dirección de Comunicación Pública de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y, oportunamente, bajen. MATEO JOSÉ BUSANICHE BEATRIZ ESTELA ARANGUREN CINTIA GRACIELA GOMEZ EN DISIDENCIA DISIDENCIA DE LA SRA. JUEZ A DE CÁMARA, DRA. CINTIA GRACIELA GOMEZ: Y VISTOS: CONSIDERANDO: I-... II-... III-... IVa)... b) Que, cabe señalar que la acción meramente declarativa se encuentra consagrada en el artículo 322 del CPCCN, del que se desprende que para que sea posible su viabilidad deben estar presentes dos elementos fundamentales, a saber: que el estado de incertidumbre de la relación jurídica revista suficiente capacidad para provocar un daño y que no exista otra vía legal para poner fin a tal incertidumbre. En consecuencia, la falta de certeza es la razón de ser de la acción consagrada en el art. 322 del CPCCN, agotándose el cometido de la función jurisdiccional con la mera declaración de certidumbre. Que resulta ajustado a derecho lo resuelto por el Sr. Juez a-quo, atento que de un análisis de la causa se observa la falta del elemento primordial de la acción declarativa, es decir, la necesidad de definición sobre el nexo que une a las partes. Por el contrario, estamos en presencia de una relación jurídica cierta y determinada entre la parte actora y la parte demandada, regida por normativas específicas que no presenta puntos oscuros que necesiten aclaración o determinación. Por el contrario, la parte actora interpreta y analiza detalladamente la normativa que cita, y lo que plantea es una disconformidad con aquella, ello excede el marco de esta acción y desvirtúa su finalidad propia. Si la parte accionante entiende que la legislación aplicable es injusta deberá plantear el asunto utilizando la vía procesal adecuada ya que tales cuestionamientos resultan ajenos al objeto de una pretensión declarativa. Enseña la doctrina que "...Se configura a través de la pretensión meramente declarativa un procedimiento mucho más civilizado, con un objetivo concreto: proveer certeza, proporcionando clarificación, a través de la interpretación de derechos, deberes o situaciones, previo a consumarse ninguna violación..." (cfr. Enderle, Guillermo J., La Pretensión Meramente Declarativa, 2da. edición, 2005, Editorial Platense, p. 86). Que éste ha sido el criterio sostenido por este Tribunal, con diferente integración en la causa ?FAENAR SRL CONTRA ESTADO NACIONAL Y OTROS SOBRE SUMARISIMO?, Expte. N° FPA 21003329/2011 (sentencia del 02/06/2015). Conforme todo lo dicho, corresponde rechazar el recurso de apelación interpuesto y confirmar la resolución recurrida, con costas a la actora vencida (art. 68, primer párrafo, del C.P.C.C.N.). V- Que, finalmente, corresponde regular los honorarios habidos en la presente instancia, pertenecientes al Dr. German Alberto Coronel en ... UMA equivalentes a la suma de PESOS VEINTRE MIL CIENTO NUEVE (\$ 20.109,00), y al Dr. Fabián Alfredo Salomón en ... UMA equivalentes a la suma de PESOS TREINTA MIL TRESCIENTOS VEINTICUATRO (\$ 30.324,00) -Acordada 02/2020 de la CSJN y arts. 30 y 51 Ley 27423. Por todo ello, SE RESUELVE: Rechazar el recurso de apelación interpuesto por la parte actora y confirmar la resolución recurrida, con costas a la parte actora vencida (art. 68, primer párrafo, del C.P.C.C.N.). Regular los honorarios habidos en la presente instancia, pertenecientes al Dr. German Alberto Coronel en ... UMA equivalentes a la suma de PESOS VEINTE MIL CIENTO NUEVE (\$ 20.109,00), y al Dr. Fabián Alfredo Salomón en ... UMA equivalentes a la suma de PESOS TREINTA MIL TRESCIENTOS VEINTICUATRO (\$ 30.324,00) - Acordada 02/2020 de la CSJN y arts. 30 y 51 Ley 27423. Tener presente las reservas efectuadas por las partes. Regístrese, notifíquese, difúndase a través de la Dirección de Comunicación Pública de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y bajen. CINTIA GRACIELA GOMEZ Correlaciones: Ferro, José Elías c/AFIP - SEDE Paraná s/acción meramente declarativa de inconstitucionalidad - Cám. Fed. Paraná - Entre Ríos - 07/12/2017 - Cita digital IUSJU026180E 001041F