

# Dictamen del Procurador General, Expte. N° I 78.849-1 “P. O., K. c/ Provincia de Buenos Aires s/ inconstitucionalidad inc. 3 art.10 del anexo II decreto reglamentario 532/09”

**FECHA** | 27 de octubre de 2023

### ANTECEDENTES

El señor P. O. deduce demanda contra la Provincia de Buenos Aires, en los términos del artículo 161 inciso 1° de la Constitución provincial, procurando la declaración de invalidez constitucional del inciso 3ro. del artículo 10 del Anexo II del Decreto Reglamentario N° 532/2009 (errore figura 529 en su original).

En él se establece como requisito para la renovación de la licencia de conducir tener libre deuda de infracciones de tránsito.

También solicita que con carácter cautelar se ordene a la Municipalidad de Pilar continuar con el trámite iniciado por el actor sin exigir tal cumplimiento.

Relata que el día 19 de mayo del presente año 2023 se presenta en la Dirección de Tránsito de la Municipalidad de Pilar e inicia el trámite de renovación de la licencia para conducir.

Refiere que, una vez realizados los exámenes teóricos, médicos y psiquiátricos pertinentes, se le informa que es titular de una deuda por una suma de dinero en concepto de multas por infracciones de tránsito y que, para obtener la renovación de la licencia debe oblar su totalidad, presentando el respectivo comprobante del Certificado Nacional de Antecedentes de Tránsito (CENAT).

Esgrime que, por razones económicas, se ve impedido de abonar.

Considera que la norma reglamentaria se encuentra en pugna con los derechos, garantías y principios constitucionales (arts. 10, 11, 27 y 57 de la Constitución provincial; 14, 16, 19, 28 y 31 de la Constitución Nacional).

Alega que infringe el principio de razonabilidad por cuanto lesiona los derechos de transitar libremente, de trabajar y ejercer toda actividad lícita, de usar, de disponer de la propiedad, como así también los derechos a la igualdad y a la libertad.

A su turno se presenta el Asesor General de Gobierno en respuesta al traslado de demanda conferido y solicita su rechazo por improcedente.

Advirtiéndose que la única prueba consiste en la documental acompañada oportunamente por la parte actora, se ponen las actuaciones a disposición de las partes a los fines de alegar.

Certificado el vencimiento del plazo sin que ninguna de las partes haya hecho uso de ese derecho, se ordena el pase de las actuaciones en vista al señor Procurador General (art. 687 CPCC).

El Procurador General en la intervención que le cupo de conformidad con la vista conferida, en primer lugar, manifestó no tener nada que objetar a la admisibilidad de la acción originaria de inconstitucionalidad promovida en tanto ha sido deducida oportunamente ante el órgano judicial competente por quien reviste la calidad de legitimado pasivo (arts. 161, inc. 1°, Constitución de la Prov. de Bs. As. y 684 CPCC). Por consecuencia de lo expresado, propuso a la Suprema Corte de Justicia hacer lugar a la demanda interpuesta (art. 687, CPCC).

## CURSO LEGAL PROPUESTO

Para así dictaminar, entre sus consideraciones, señaló en cuanto respecta a los fundamentos de la censura al requisito en cuestión, ellos se sostienen en un doble orden de razones. “De un lado, el referido a la grada jerárquica de la norma descalificada -artículo 10 inciso 3° del Anexo II del Decreto N° 532/2009, de ejecución de la ley provincial N° 13927-, que trasunta el exceso reglamentario incurrido al establecer una exigencia imprevista en la preceptiva legal, trasvasando así el principio de supremacía jurídica (arts. 31 y 99 inc. 2°, Constitución Nacional y arts. 57 y 144 inc. 2°, Constitución Provincial. ... Del otro, en la propia condición para obtener la licencia, consistente en una circunstancia -tener el libre de deuda de infracciones de tránsito- que no se ajusta a la finalidad esgrimida -seguridad vial, aptitud para conducir- para dotarla de cobertura jurídica o sustento en la preceptiva que reglamenta, quebrándose así la proporción que ha de guardar una restricción con el propósito que la justifique y el espíritu que la informe y, por ende, incurriendo en desvío por irrazonabilidad y ausencia de cobertura legal (v. art. 1°, 19, 11, 25, 36 párrafo primero, 45 y 56 de la Constitución de la Provincia; 19 y 28, de la Constitución Argentina).”

Coincidió con los fundamentos expuestos por el accionante respecto de la censura de la validez constitucional de la norma impugnada.

Además señaló que, “asimismo, resulta irrazonable la necesidad de regularizar el pago de multas impuesta por infracciones de tránsito, como recaudo agregado por un decreto reglamentario de la ley, que ésta no exige, cuando otra previsión de igual rango superior posibilita y resguarda el cobro de las sumas respectivas por los medios judiciales pertinentes -apremio y medidas cautelares- generando el precepto tachado una restricción equiparable a la inhabilitación sin ley que así lo establezca, distanciada de propósitos relativos a la seguridad -individual y general- en la materia y que, en cambio, denota una finalidad enderezada a la directa percepción del ingreso sin utilizarse los remedios pertinentes.” Sin dejar de observar la orientación adoptada, entre otros órganos judiciales, por la vía del amparo, así, las Cámaras de Apelación en lo Contencioso Administrativo con asiento en La Plata (causa N° 23.173 “Martinelli”, sent. 11-04-2019),

en Mar del Plata (causa N° 4549 “Del Campo”, sent. de 5-2-15) y en San Martín (causa N° 5519 “Manfredi”, 19-09-2016), lo que denota la existencia de consenso en la apreciación de la cuestión constitucional traída.

## SUMARIOS

**Acción de inconstitucionalidad. Reglamentación de la ley.** La Corte ha señalado que el órgano dotado de potestad reglamentaria está habilitado para establecer condiciones, requisitos, limitaciones o distinciones que respeten el espíritu de la norma, sirvan razonablemente a su finalidad, y no rebasen el ámbito en que la interpretación es opinable y posible la solución entre varias alternativas (v. Fallos: “Lucangioli”, 308:1897, 1986; “Juárez”, 313:433, 1990; “Argüello”, 327:5002, 2004, con remisión al Dictamen del Procurador General; “Gianola”, 330:2255, 2007, entre otros).

**Razonabilidad. Facultad reglamentaria.** Expresa que es la razonabilidad con que se ejercen las facultades reglamentarias el principio que otorga validez a los actos de los órganos del Estado y que permite a los jueces, ante planteos concretos de la parte interesada, verificar el cumplimiento de dicho presupuesto. (Fallos: “Hall”, 323:620, 2000, con remisión al Dictamen del Procurador General; “Argüello”, 327:5002, 2004, cit.).

**Actividad reglamentaria del Poder Ejecutivo. Principio de razonabilidad.** Los límites jurídicos previstos para la actividad reglamentaria del Poder Ejecutivo están emparentados con el principio de razonabilidad con que debe ejercerse tal potestad, principio que otorga validez a los actos de los órganos del Estado y que permite a los jueces, ante planteos concretos de la parte interesada, verificar el cumplimiento de dicho presupuesto (CSJNA, Fallos “Hall”, 323:620, cit.; “Craviotto”, 327:5002, cit.).

**Reglamentación de la ley. Alcance.** La Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires precisa que aunque en los reglamentos de ejecución el órgano emisor se halla obligado por el contenido de la ley reglamentada los órganos ejecutivos, en ejercicio de su potestad reglamentaria, se hallan habilitados para establecer condiciones o requisitos, limitaciones o distinciones que, aun cuando no hayan sido contemplados por el legislador de una manera expresa, se ajustan al sentido normativo (el “espíritu” suele decirse) de la norma reglamentada, pues lo inalterable, lo inmutable es el fin de la ley u ordenanza, esto es su ratio iuris (SCJBA, causas I 2162, “Fernández”, sent., 23-12-2003, del voto del doctor Soria; B 58.244, “Nazar Anchorena”, sent., 27-02-2008).

**Derechos. Poder de policía. Facultad de reglamentar. Alcance.** Y como en todo Estado organizado los derechos individuales están limitados en beneficio del bien común “conforme a las leyes que reglamentan su ejercicio”, dicha restricción se concreta a través del llamado “poder de policía” que es, en resumen, la facultad de reglamentar dentro de

**SUMARIOS**

las respectivas atribuciones por los Poderes Legislativo y Ejecutivo (SCJBA, causa I 2254, “Seara”, sent., 11-03-2009).

Así ha precisado: El desarrollo de la función reglamentaria debe propender a equilibrar la práctica de los derechos involucrados en su vinculación con el resto de los intereses que concurren, orientándolo al bien común. Reglamentar no es prohibir, sino establecer condiciones para determinada actividad en forma que ésta pueda cumplirse mediante el acatamiento de los requisitos administrativos de forma que el reglamento impone por razones de policía (SCJBA, I 73106, “Nápoli”, sent., 08-06-2020; I 74052, “Bergaglio”, sent., 23-02-2022; I 75716, “Diéguez”; I 76850, “Pavanel Egea”, I 77363, “Krampitz”, todas sentencias del 30-05-2023).

**Derechos. Poder de policía. Reglamentación. Alcance.** Para atender que la Constitución como los instrumentos internacionales no se limitan a admitir la relatividad de los derechos, sino que a su vez hacen referencia a las condiciones particulares en las cuales es posible restringir el goce o ejercicio de tales derechos o libertades, sin violarlos. Y recordar que, según la Corte Interamericana de Derechos Humanos, las restricciones deben ajustarse a una serie de requisitos, a saber: que la medida restrictiva esté previamente dispuesta por una ley, que los fines para los cuales se establece la restricción sean legítimos en una sociedad democrática, es decir, que obedezcan a “razones de interés general” o de “bien común”, y que los medios utilizados sean proporcionales al interés legítimo que los justifican.

Por su parte, se atiende a que a ello se ajusta la doctrina tradicional de la Corte Suprema de Justicia de la Nación vinculada con las condiciones de ejercicio del poder de policía estatal. Y, que, tales requisitos y su desarrollo jurisprudencial se condensan en los principios de legalidad y razonabilidad, consagrados respectivamente en los artículos 19 y 28 de la Constitución nacional, que admiten un doble control de constitucionalidad de la función reglamentaria o poder de policía del Estado: el debido proceso adjetivo y el debido proceso sustantivo (v. causas A 74.076, “Sanabria”, sent., 06-11-2019; entre otros).

**Exceso reglamentario. Configuración.** El exceso reglamentario se configura cuando una disposición de ese orden desconoce o restringe irrazonablemente derechos que la ley reglamentada otorga, o de cualquier modo subvierte su espíritu o finalidad, contrariando de tal modo la jerarquía normativa. (CSJNA, Fallos: “Chocobar”, 319:3241, cit.; “Tantucci”, 322:1318, cit.; “Pérez Companc SA”, 323:2395, cit.; “Cámara de Comercio, Industria y Producción”, 325:645, cit.; “Club Ferrocarril Oeste Asociación Civil”, 337:149, cit.; “Caamaño”, 344:2779, cit., disidencia del juez Maqueda).

**REFERENCIA  
NORMATIVA**

Artículo 161 inciso 1° de la Constitución provincial; inciso 3ro. del artículo 10 del Anexo II del Decreto Reglamentario N° 532/2009; arts. 10, 11, 27 y 57 de la Constitución provincial; 14, 16, 19, 28 y 31 de la Constitución Nacional; art 16 CN; Ley Nacional de Tránsito N° 24449, artículo 13, inciso “c”; artículo 8° de la Ley de Tránsito provincial N° 13927 y modificatorias; Ley N° 15002; Ley Nacional N° 24449, artículo 13 inciso “g”; artículo 103 inciso 13° de la Constitución Provincial; artículo 144 inciso 2° de la misma Carta local; artículo 56 de la Constitución Provincial; artículos 35, 37 y siguientes de la Ley N° 13927; artículo 14 de la Constitución Nacional; artículo 11 de la Constitución Provincial; art. 687 CPCC; art. 684 CPCC; arts. 31 y 99 inc. 2°, Constitución Nacional y arts. 57 y 144 inc. 2°, Constitución Provincial; art. 8° de la Ley N° 13927 (Texto según Ley N° 15002); arts. 1°, 19, 11, 25, 36 párrafo primero, 45 y 56 de la Constitución de la Provincia; arts.19 y 28, de la Constitución Argentina.