



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

I-79300-1

"MURRI, RICARDO MARIO C/ PROVINCIA DE BUENOS AIRES S/ INCONSTITUCIONALIDAD ART. 10 INC. 3 DEL DECRETO 532/2009".

I 79.300

Suprema Corte de Justicia:

El señor Ricardo Mario Murri deduce demanda contra la Provincia de Buenos Aires, en los términos de los artículos 683 y siguientes del Código Procesal Civil y Comercial y 161 inciso n.º 1º de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, en procura de la declaración de invalidez constitucional del artículo 10 en cuanto al requisito que establece el inciso n.º 3º de dicho articulado en el Anexo II del Decreto N.º 532/2009, reglamentario de la Ley de Tránsito n.º 13927.

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 San Nicolás continuar con el trámite de renovación de licencia iniciado por el actor sin exigir tal cumplimiento, petición acogida por el Tribunal por resolución de fecha 19 de abril del presente año, 2024.

I.

Quien acciona relata que próxima a vencer su licencia de conducir -en el mes de abril 2024- inicia el trámite de renovación en forma *on-line* a través del sitio oficial del municipio.

Refiere que, previo a otorgarle un turno a aquellos efectos, se informa que poseía multas de tránsito municipales que debían ser abonadas, las cuales fueron individualizadas y generaron cupones de pago por la suma de pesos doscientos siete mil doscientos cuatro (\$ 207.204).

Hace saber que, luego de reiterar su solicitud a través del sistema y obtener idéntica respuesta, se comunica telefónicamente para ser anoticiado que el sistema no permitía

avanzar si previamente no se verificaba el pago de las multas y que tal exigencia surgía de lo normado en el artículo 10 inciso n.º 3º del Anexo II del Decreto reglamentario N° 532/2009.

Señala que tiene sesenta y seis años, es jubilado de ANSES, sin posibilidades de abonar la suma de dinero reclamada por cuanto sus haberes apenas lograrían satisfacer sus necesidades básicas y padecer diversas afecciones médicas producto de su actividad laboral pasada, que señala e individualiza tratamiento que lo lleva a desplazarse a la Ciudad del Rosario, Provincia de Santa Fé -distante a “68 km” de la Ciudad de San Nicolás de los Arroyos-.

Hace saber de la premura de contar con dicho documento para movilizarse en su vehículo mensualmente -adjunta constancias de cirugías en MAPACI y CEP- y ser el medio de transporte diario para sus actividades cotidianas.

Sostiene que es titular de la relación jurídica en la que se sustenta la pretensión -legitimación activa-; que la acción se interpone dentro del plazo previsto en el artículo 684 del Código Procesal Civil y Comercial -30 días- a computarse desde el día 15 de marzo del corriente año, fecha de la negativa de las autoridades municipales a otorgar la licencia de conducir.

Manifiesta: “[...] *requerir el pago de ‘presuntas’ infracciones de tránsito, en forma previa y de modo ineludible, para la renovación de la licencia de conducir de un individuo resulta un atropello y una violación clara a los principios de razonabilidad y jerarquía normativa, por lesionar derechos superiores -de raigambre constitucional- tales como la defensa en juicio, el derecho al libre tránsito, a trabajar y ejercer industria lícita, a usar y disponer de la propiedad, a la igualdad y a la libertad*”. Cita los artículos 10, 11, 15, 27, 31 y 57 de la Constitución provincial y 14, 16, 18, 19, 28 y 31 de la Constitución nacional y jurisprudencia local en tal sentido.



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

I-79300-1

Señala que las leyes nacionales n.ºs 24449 y 26363 y provincial n.º 13927, tienen como norte la concientización, buscan unificar criterios y pautas de prevención en la siniestralidad vial y el control del tránsito a fin de reducir la tasa de accidentes.

Sin embargo, considera a la exigencia del pago previo de supuestas multas para la renovación de la licencia de conducir que no se dirigiría a lograr la seguridad vial, sino -a su entender- encubriría una finalidad recaudatoria.

Asegura: *"Resulta irrazonable requerir la regularización en el pago de multas impuestas por supuestas infracciones de tránsito, como recaudo agregado por un decreto reglamentario de la ley (que ésta no exige), cuando otra previsión legal posibilita y resguarda -respetando la garantía del debido proceso- el cobro de las sumas respectivas por los medios judiciales pertinentes (apremio y medidas cautelares)"* y, en consecuencia, apunta: *"[...] genera una restricción equiparable a una inhabilitación sin ley [...]"*.

Agrega: *"[...] aun cuando pudiera considerarse que se trata de una contienda entre dos derechos constitucionales (derechos de los particulares contra derechos de recaudación del estado), ello podría equilibrarse armónicamente sin detrimento uno del otro, si la percepción de los tributos se concretara legítimamente por los andamiajes judicialmente previstos y sin erigirse como un obstáculo impeditivo para el ejercicio de otros derechos de los ciudadanos / Esa solución aparece como justa y equilibrada para garantizar el respeto de los postulados constitucionales individuales sin merma de las arcas estatales"*.

Resalta, la norma atacada vulnera el principio de igualdad ante la ley, en tanto autoriza una situación de discriminación económica al impedir la renovación del registro de conducir a una persona de escasos recursos frente a otras que, más allá de las infracciones cometidas o su reiteración, pueden afrontar las deudas. Cita los artículos 11 de la Constitución provincial y 16 de la Constitución nacional.

Destaca, la norma en crisis lesiona el *principio de jerarquía o supremacía normativa* en tanto del análisis de los textos del artículo 13 letra “c” de la Ley nacional n° 24449 y del artículo 8° de la Ley provincial n° 13927, se evidencia que la primera tiene como objetivo organizar la materia para evitar la siniestralidad vial y resguardar la seguridad física de los habitantes de la República, pero nada dice respecto a cancelar multas de tránsito y, por otra parte, su par provincial refiere a la previa certificación de “*aptitud para conducir*”, mediante informe de antecedentes que exhiba la ausencia de inhabilitación o sanciones que le impidan conducir, pero entiende que “[...] *de ningún modo puede equipararse aquello a la existencia de ‘presuntas multas impagas’ ni erigirse como impedimento para tramitar la renovación de la licencia*”. Cita los artículos 57 y 144 inciso n° 2° de la Constitución provincial, 28 y 31 de la Constitución nacional.

Aduna que “[...] *la condición de ‘libre deuda’ para obtener la licencia no se ajusta a la finalidad esgrimida -seguridad vial, aptitud para conducir- para dotarla de cobertura jurídica o sustento en la ley 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, incurre en desvío por irrazonabilidad y ausencia de cobertura legal*”. Cita jurisprudencia.

Por otra parte, desconoce las infracciones que se le endilgan y afirma: “[...] *por no haberlas cometido, amparándose el municipio en puras presunciones para inculparme*”.

Denuncia que no fue notificado de la constatación de las infracciones, de las pruebas en su contra, del desarrollo del proceso ni de la existencia de resolución final o sentencia de juez competente que aplicara las sanciones.

Manifiesta que sólo fue “[...] *informado verbalmente que se trataría de infracciones captadas por ‘cinemómetros fijos automáticos’*”, vulnerándose además su *derecho de defensa en juicio*.



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

I-79300-1

Finalmente señala, si bien es titular de dos vehículos, los comparte con su esposa y sus cuatro hijos por lo que mal podría el Municipio exhibir certeza sobre la comisión de las supuestas infracciones cometidas por él, y condenarlo “*asumiendo su culpabilidad a espaldas del principio de inocencia*”. Acompaña copia de las cédulas azules respectivas.

Aclara, la cuestión traída a debate no procura comprobar la existencia de tales infracciones o la sustanciación de un proceso que hubiere garantizado sus derechos y obtenido una sentencia firme y consentida, sino cuestionar la facultad que se arroga el municipio para exigir libre deuda como requisito para tramitar la renovación de la licencia con fundamento en el precepto inconstitucional establecido en el inciso n° 3 del artículo 10 del Anexo II del Decreto n° 53220/09 que impugna. Remite a la circular s/n para municipios del año 2015 y circular n° 08/22 para los Centros de Emisión de Licencias de Conducir, emanados de la Dirección de Seguridad Vial, que adjunta con la documental.

Solicita, como medida cautelar, se ordene a la Municipalidad de San Nicolás a que continúe con el procedimiento administrativo para la renovación de su licencia de conducir, sin que le sea requerido un certificado de “*libre deuda*”, o pago de multas por infracciones de tránsito.

II.

Convocado el Asesor General de Gobierno (conf. art. 686 inciso n°1°) en respuesta al traslado de demanda solicita el rechazo por improcedente.

Sostiene que el artículo 10 en su inciso n° 3° del Anexo II del Decreto N° 532/2009, al exigir al particular usuario vial “*tener libre deuda de infracciones de tránsito*” -previo a la renovación de la licencia- constituye un recaudo contenido en el artículo 8° de la Ley de Tránsito provincial n° 13927 y modificatorias que reglamenta.

Transcribe la norma en mención, según Ley n° 15002: “*Licencia de conducir. El Ministerio de Gobierno emitirá las Licencias de Conducir, resguardando las características técnicas y de seguridad que establece la Ley N° 24449 / La licencia de*

conducir podrá ser emitida digitalmente, quedando facultado el Poder Ejecutivo para reglamentar su procedimiento / El otorgamiento de las licencias, en forma delegada, estará a cargo de la Municipalidad que corresponda en razón del domicilio real del interesado, previo informe de antecedentes, emanados de la Dirección Provincial de Política y Seguridad Vial dependiente del Ministerio de Gobierno y del Registro Nacional de Antecedentes de Tránsito dependiente de la Agencia Nacional de Seguridad Vial, que certifiquen que el interesado no se encuentra inhabilitado y que no posee sanciones incumplidas dictadas por los órganos administrativos competentes, que le impidan conducir en el territorio provincial y en cualquier otra jurisdicción del país”.

Considera que deviene evidente que la política legislativa ha sido claramente establecida y, en tal supuesto la autoridad con competencia se encuentra habilitada para el ejercicio de la potestad reglamentaria que le es propia.

En virtud de ello -continúa- ha impuesto como condición o requisito para renovar la licencia de conducir “*tener libre deuda de infracciones de tránsito*”, limitación ésta que, aun cuando no haya sido contemplada por el legislador de una manera expresa, derivaría naturalmente de lo establecido en el último párrafo del artículo 8° de la Ley n° 13927 y modificatorias.

De tal manera entiende, lo reglamentado se ajusta al espíritu de lo estatuido en dicha previsión normativa.

Agrega, tanto el referido artículo 8° de la Ley n° 13927 como el artículo 10 inciso n° 3° del Anexo II del Decreto n° 532/2009 tienen sustento legal suficiente, habida cuenta que, conforme a su artículo 1°, la ley provincial adhiere a la Ley Nacional n° 24449; la cual, en su artículo 13 letra “g” establece en sus “Características”: “*Todo titular de una licencia deberá acatar los controles y órdenes que imparta la autoridad de tránsito en el ejercicio de sus funciones*”.



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

I-79300-1

Entiende que la normativa cuestionada en estos obrados no es más que una reglamentación que en nada la altera, modifica o abroga la ley en la materia; y no hace más que dar plena ejecución a la misma.

Afirma que desde la efectiva atribución del Poder Legislativo en la sanción de la Ley de Tránsito -conforme al artículo 103 inciso n° 13° de la Constitución Provincial- y el regular ejercicio de la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo en la materia -conforme al artículo 144 inciso n° 2° de la misma Carta local- la norma impugnada no presenta ningún aspecto que permita considerar la existencia de violación constitucional.

Dicho ello, resalta como valedero para declarar la inconstitucionalidad de aquella norma reglamentaria que el actor no impugna por inconstitucional en forma simultánea el artículo 8° de la ley de la que deriva la norma reglamentaria. Es decir, no plantea un conflicto directo entre la disposición controvertida y la o las normas de la Carta local que se consideren violentadas. Cita jurisprudencia.

Se esmera en destacar que lo señalado en este punto adquiere singular relevancia en orden al examen de la norma frente al principio de razonabilidad, con indicación del artículo 56 de la Constitución Provincial. Ello por cuanto considera que si la norma reglamentaria ha sido dictada en válido ejercicio de la potestad del artículo 144 inciso n° 2° de la Constitución Provincial, la declaración de inconstitucional por eventual violación de aquel principio basal conllevaría a considerar también la inconstitucionalidad del artículo 8° de la Ley n° 13927 y modificatorias que no habría sido objeto de impugnación; todo lo cual importaría, a su criterio, un exceso de la jurisdicción por parte del Tribunal. Cita jurisprudencia.

Desde otro ángulo, el Asesor de Gobierno afirma que el inciso n° 3° del artículo 10 del Anexo II del Decreto n° 532/2009, es una norma reglamentaria que supera válidamente el test de razonabilidad: fin público, existencia de circunstancias justificantes y adecuación del medio utilizado para su obtención.

Respecto del fin público refiere que el requisito estatuido en el cuestionado inciso n° 3°, no se conecta con una “*finalidad netamente recaudatoria*” del Estado -criterio que se valora erróneo en la demanda-. Refiere que se trata de una política normativa derivada del “*poder de policía*” provincial en materia de tránsito que, tan solo persigue que todo usuario vial asuma las responsabilidades que le corresponden en esta materia.

En punto al recaudo doctrinario de *causa justificante*, expresa que ello encuentra explicación en las insoslayables circunstancias fácticas del gran cúmulo de infracciones de tránsito que diariamente se verifican y registran; que, por su número, determinan la imposibilidad material, logística y de infraestructura con que cuentan la Provincia y los Municipios para tramitar regularmente y en tiempo fértil el procedimiento sancionatorio previsto en los artículos 35, 37 y siguientes de la Ley n° 13927 y, luego, para ejecutar las multas por el procedimiento de apremio autorizado por el artículo 35 bis de la ley citada.

Por lo tanto, considera que el recaudo exigido por la disposición reglamentaria se presenta como una propuesta legal válida -sancionada en virtud de la habilitación brindada por el artículo 8° de la Ley n° 13927 y modificatorias- que se pretende adecuada para modificar virtuosamente conductas sociales anómalas.

Bajo estas premisas valora que la exigencia del pago previo de infracciones de tránsito para la renovación de la licencia de conducir constituye una *medida adecuada* para lograr la eficacia administrativa al posibilitar efectivizar las penas de multas de los infractores y, en conexión con ello, las personas infractoras se comporten o asuman una conducta acorde al principio de responsabilidad, en tanto fin público comprometido y perseguido por la normativa impugnada.

Observa que, siendo que es de dominio y conocimiento público lo dispuesto en el inciso n° 3° del artículo 10 del Anexo II del Decreto n° 532/2009, los infractores se encuentran anoticiados de lo allí dispuesto y les corresponde el deber de asumir una conducta responsable para lograr -en su oportunidad- la renovación de la licencia de conducir.



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

I-79300-1

Asevera que la fuerza educativa de la norma es singularmente positiva, toda vez que, en su razón, los conductores o conductoras asumirán una conducta vial responsable y adecuada ante el conocimiento que, una eventual sanción por infracción a normas de tránsito, la multa consecuente deberá ser satisfecha, siempre que tenga interés en continuar con la calidad de usuario vial.

Esgrime que *“prácticamente, la totalidad de las provincias”* tienen normas legales y reglamentarias de igual contenido y alcance que los artículos 8° de la Ley n° 13927 y 10, inciso n° 3° del Decreto n° 532/2009, en cuanto exigen el certificado de libre deuda o los comprobantes de pago de infracciones como acto previo para la renovación de la licencia de conducir.

De otros aspectos cuestionados al demandar, el Asesor General de Gobierno manifiesta que, el derecho a trabajar o de ejercer industria lícita no es absoluto y está sujeto a las leyes que reglamenten su ejercicio, con indicación del artículo 14 de la Constitución Nacional, para afirmar que válidamente se pueden establecer restricciones o inhabilidades para el desempeño de determinadas actividades por parte de ciertas personas, en tanto ello no sea irrazonable o consagre una manifiesta iniquidad como acontecería en el caso de autos. Con cita de Fallos: *“Mar y Ríos Argentinos SA”*, 326:3615 (2003).

Expresa que mal puede invocarse la privación o limitación del ejercicio de tales derechos, como de usar la propiedad por quien se encuentra en *“situación ilícita”* -contraventor y deudor de infracciones de tránsito- por cuanto entiende que ninguna ilicitud es pasible de generar derechos.

Agrega que, en virtud de la normativa cuestionada, el demandante contraventor tan solo no podrá renovar la licencia de conducir, lo cual no constituye impedimento alguno para que se traslade y circule por todo el territorio nacional, provincial o municipal; como así también podrá trabajar y ejercer toda industria lícita siempre que ello no involucre el uso personal de un vehículo, en cuyo caso se trataría de una restricción razonable

fácilmente superable mediante la exigible asunción de responsabilidad en el pago de la infracción.

Por último, sostiene que el invocado derecho igualitario del artículo 11 de la Constitución Provincial con base en “*discriminación económica*” carece de rigor o profundidad argumentativa, ya que no existiría fundamento “*serio alguno*” para pretender que el legislador se encuentre en la obligación constitucional de crear o instituir varios grupos de contraventores según su capacidad económica, cuando la finalidad de la ley no podría ser otro que establecer situaciones objetivas respecto de hechos infraccionales.

III.

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 y habiendo hecho uso del derecho sólo la parte actora, el Tribunal dispone oír al señor Procurador General (conf. art. 687 CPCC).

IV.

He de propiciar hacer lugar a la demanda interpuesta.

1. En primer lugar manifiesto 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 activo (arts. 161, inc. 1º, Constitución de la Prov. de Bs. As. y 684 CPCC).

En efecto, la demanda ha sido presentada el día 3 de abril del presente año 2024, es decir, dentro del plazo legal de treinta días contados desde que el precepto que se impugna ha afectado concretamente los derechos patrimoniales del actor, situación que habría acaecido el día 15 de marzo de igual año.



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

I-79300-1

2. En otro aspecto advierto que el precepto tachado de inconstitucional por la parte actora es un acto administrativo de alcance general emitido por el Gobernador Provincial y que, por ser reglamentario de una ley provincial, se encuentra sujeto a la jurisprudencia acuñada por la Corte Suprema de Justicia Nacional y por el Máximo Tribunal de Justicia Provincial en cuanto a su permitido alcance.

Así se sostiene por la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina que la potestad reglamentaria habilita para establecer condiciones o requisitos, limitaciones o distinciones que, aun cuando no hayan sido contempladas por el legislador de una manera expresa, **si se ajustan al espíritu de la norma reglamentada o sirven, razonablemente, a la finalidad esencial que ella persigue**, son parte integrante de la ley reglamentada y tienen la misma validez y eficacia que ésta (CSJNA, Fallos: “*Chocobar*”, 319:3241, 1996; “*Tantucci*”, 322:1318, 1999; “*Pérez Companc SA*”, 323:2395, 2000; “*Cámara de Comercio, Industria y Producción*”, 325:645, 2002; “*Club Ferrocarril Oeste Asociación Civil*”, 337:149, 2014; “*Caamaño*”, 344:2779, 2021, disidencia del juez Maqueda).

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).

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.).

También, 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 la jerarquía normativa y configura un exceso en el ejercicio de las atribuciones que la propia Constitución concede al Poder Ejecutivo** (Fallos: “*Barrose*”, 318:1707, 1995; “*Tantucci*”, 322:1318, 1999, ci.).

Destaca, no puede juzgarse inválido, en principio, el reconocimiento legal de atribuciones que queden libradas al arbitrio razonable del órgano ejecutivo, **siempre que la política legislativa haya sido claramente establecida** (Fallos: “*Leonor Virginia Romero de Martino*”, 307:539, 1985; “*Compañía Azucarera y Alcohólica Soler SA*”, 311:1617, 1988; “*Verónica SRL*”, 311:2339, 1988; “*Cerámica San Lorenzo ICESA*”, 311:2453, 1988; “*Legumbres SA y Otros*”, 312:1920, 1989).

Afirma que las normas reglamentarias son válidas **sólo en la medida en que se ajusten al texto y al espíritu de la ley a reglamentar** (Fallos: “*Verónica SRL*”, 311:2339, cit. y “*Organización Veraz SA*”, 330:304, 2007) para referirse respecto a la normativa del artículo 99, inciso 2º, de la Constitución Nacional, los reglamentos que se expidan para la mejor ejecución de las leyes, **cuando la norma de grado inferior mantenga inalterables los fines y el sentido con que la ley haya sido sancionada** (Fallos: “*Craviotto*”, 322:752, 1999, con remisión al dictamen del Procurador General; “*Jesús Eijo SA*”, 328:43, 2005, con remisión al dictamen del Procurador Fiscal)

Asimismo, deja dicho que la conformidad que debe guardar un decreto respecto de la ley **no consiste en una coincidencia textual entre ambas normas, sino de espíritu** (Fallos: “*Craviotto*”, 322:752, cit.).

Para puntualizar, las normas reglamentarias **deben ser interpretadas conforme a los alcances de la ley reglamentada** (Fallos: “*Juan Carlos Camarero*”, 315:257, 1992; “*S. y F. Trachter e Hijos SRL*”, 316:3026, 1993; “*Arte Gráfico Editorial Argentino SA*”, 319:3236, 1996; “*Barmit SA*”, 324:1833, 2001).



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

I-79300-1

Tales 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.).

Asimismo y dentro de lo antes expuesto, 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).

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 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).

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 llamado 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; A 72.671, “*Belle*”, sent., 26-10-2016, ambos, votos del Señor Juez De Lázzari y citas: CIDH, Opinión Consultiva OC5/85, “*La colegiación obligatoria de periodistas*”, de 13-XI-1985, Serie A, n° 5, párr. 46; Opinión consultiva OC6/86, “*La expresión leyes en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*”, Serie A, n° 6, párr. 18; “*Caso Kimel vs. Argentina*”, sent. de 2-V-2008, Serie C, n° 177, párr. 52, entre muchos otros; CSJNA, Fallos: “*Ercolano*”, 136:161,1922; “*Avico*”, 172:21, 1934; “*Don Conrado Yaben*”, 172:291, 1935; “*Pedro Inchauspe Hermanos*”, 199:483, 1944; “*Vicente Martini e hijos SRL*”, 200:450, 1944; “*Nación*”, 201:71, 1945; “*Cello de Ciarrapico*”, 204:195, 1946; “*Nadur*”, 243:449, 1959; “*Russo, Angel y Otra*”, 243:467, 1959; “*Suipan SRL*”, 263:83,



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

I-79300-1

1965; “D’Aste”, 269:416, 1967; “Producciones J. C. J.”, 297:201, 1977, citados en Fallos: “Portillo”, 312:496, consid. 7º, 1989).

Es a través del mentado prisma de análisis que corresponde atender a las cuestiones planteadas por el Asesor General de Gobierno y en la especie valorar la constitucionalidad del inciso n° 3º del artículo 10 del Anexo II del Decreto N° 532/2009: *“Artículo 10. Requisitos. [...] Los requisitos que la autoridad expedidora deberá requerir, son: [...] 3) Tener libre deuda de infracciones de tránsito [...]”*.

3. 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 3º 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. 2º, Constitución Nacional y arts. 57 y 144 inc. 2º, Constitución Provincial; v. Artículo 8º de la Ley n° 13927 (Texto según Ley n° 15002: *“Licencia de conducir / El Ministerio de Gobierno emitirá las Licencias de Conducir, resguardando las características técnicas y de seguridad que establece la Ley N° 24449 / La licencia de conducir podrá ser emitida digitalmente, quedando facultado el Poder Ejecutivo para reglamentar su procedimiento / El otorgamiento de las licencias, en forma delegada, estará a cargo de la Municipalidad que corresponda en razón del domicilio real del interesado, previo informe de antecedentes, emanados de la Dirección Provincial de Política y Seguridad Vial dependiente del Ministerio de Gobierno y del Registro Nacional de Antecedentes de Tránsito dependiente de la Agencia Nacional de Seguridad Vial, que certifiquen que el interesado no se encuentra inhabilitado y que no posee sanciones incumplidas dictadas por los órganos administrativos competentes, que le impidan conducir en el territorio provincial y en cualquier otra jurisdicción del país”*; v. asimismo, la Ley n° 24449 prevé: *“Licencia Nacional de Conducir. Artículo 13: Características. Todo conductor [conductora] será titular de una Licencia Nacional de Conducir ajustada a lo siguiente: a) La Licencia Nacional de Conducir otorgada por municipalidades u organismos*

provinciales autorizadas por la Agencia Nacional de Seguridad Vial habilitará a conducir en todas las calles y caminos de la República, como así también en territorios extranjeros, en los casos en que se hubiera suscripto el correspondiente convenio, previa intervención de la Agencia Nacional de Seguridad Vial, conforme lo establezca la reglamentación; b) La licencia nacional deberá extenderse conforme a un modelo unificado que responderá a estándares de seguridad, técnicos y de diseño que establezca la Agencia Nacional de Seguridad Vial, que se individualizará por la mención expresa, en campo predeterminado, de la autoridad local emisora y el número de documento nacional de identidad del requirente; c) Las licencias podrán otorgarse con una validez de hasta CINCO (5) años, debiendo en cada renovación aprobar el examen psicofísico. De registrar el titular, antecedentes por infracciones graves o en cantidad superior a la que se determine por vía de la reglamentación, se deberán revalidar los exámenes teórico-prácticos [...]”.

De tal manera 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).

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. 1º, 19, 11, 25, 36 párrafo primero, 45 y 56 de la Constitución de la Provincia; 19 y 28, de la Constitución Argentina).

La problemática se ve agudizada al consignarse que la veda a la tramitación y consecuente obtención de la licencia se produce por el sólo hecho de existir el registro de la deuda insatisfecha por infracción de tránsito en cabeza del reclamante, sin siquiera



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

I-79300-1

determinarse si de la supuesta falta y consecuente sanción pecuniaria ha tomado conocimiento el interesado, o bien si se ha sustanciado el procedimiento exigido a esos fines y, en su caso, si se ha dictado sentencia y ha sido notificada al infractor o infractora.

Tal imprecisión y generalidad de la norma que, ante el mero dato de la pendencia de pago, obsta al trámite de la renovación o concesión de la licencia de conducir, desnuda un propósito que difiere notoriamente del que se predica por la demandada relativo a la salvaguarda de la seguridad vial, pues además de lo expuesto, no se advierte de qué modo ese bien quedaría a resguardo por el sólo hecho de haberse abonado la deuda, sin más.

La ruptura de la juridicidad se constata en atención a ambas principales razones, pues al nivel inferior de la previsión, que prescribe un requisito que supera la mera ejecución de la ley, se suma la alteración del espíritu de esta última, imponiendo un presupuesto que no guarda congruencia con la aptitud del peticionario o la seguridad de la actividad a desarrollar. Deviene, por otra parte, en un impedimento insalvable e insuperable sin satisfacerse el pago en cuestión, tornando en prohibido al derecho.

De allí se desprenden las afectaciones a la libertad, al ejercicio de una actividad lícita, a la defensa y a otros bienes comprometidos en la obtención de la licencia de conducir de quien la solicita y registra una deuda impaga por infracción de tránsito, pendiente de resolución, amén de la configuración de una suerte de óbice no susceptible de ser redimido, con sustento en el plexo de cláusulas superiores de la Nación y de la Provincia de Buenos Aires, junto a la doctrina jurisprudencial indicada *ut supra*, que cabe tener por reproducidas.

En suma, coincido con los fundamentos expuestos por el accionante respecto de la censura de la validez constitucional de la norma impugnada.

Asimismo, resulta irrazonable la necesidad de regularizar el pago de multas impuestas 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. No dejo 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.

V.

Por consecuencia de lo antes expresado, propongo a la Suprema Corte de Justicia hacer lugar a la demanda interpuesta (art. 687, CPCC).

La Plata, 30 de octubre de 2024.

Digitally signed by
Dr. CONTE GRAND, JULIO
MARCELO
Procurador General de la
Suprema Corte de Justicia
PROCURACION GENERAL -
PROCURACION GENERAL
Procuracion General

30/10/2024 09:25:25