

_____ Salta, 06 de diciembre de 2022. _____

_____ **Y VISTOS:** Estos autos caratulados “**D A E, A O vs. MUNICIPALIDAD DE SALTA - Amparo**”, **Expte. N° MIN – 780456/22**, _____

_____ **RESULTANDO:** _____

_____ A fs. 13/24 se presenta el Sr. A O D A E, actuando con el patrocinio letrado del Dr. Emilio Sebastián Ruiz, e interpone acción de amparo en contra de la Municipalidad de la Ciudad de Salta, a fin de que proceda a la expedición de la licencia de conducir sin que deba abonar previamente las multas que aparecen en el informe del Certificado Nacional de Antecedentes de Tránsito (CeNAT), solicitando asimismo se declare la inconstitucionalidad de cualquier otra norma que impida u obstaculice la renovación de la licencia. Entiende que el accionar de la municipalidad lesiona, restringe, altera y amenaza con arbitrariedad e ilegalidad manifiesta los derechos y garantías contemplados en la constitución provincial, en especial el artículo 27 referido al derecho de transitar y salir de la provincia. _____

_____ Afirma la procedencia de la vía del amparo atento a que el acto de autoridad arbitrario no justificado debidamente que exige la Constitución Provincial se encuentra constituido porque la municipalidad de Salta no le permite que renueve su licencia de conducir sin antes pagar lo adeudado por infracciones de tránsito que podría haber cometido en un viaje por las provincias litoraleñas. Menciona la imposibilidad de acceder a otra vía más apta para la renovación de la licencia, ante la inminencia de su vencimiento y en tanto versa sobre la afectación de la plenitud de sus derechos constitucionales como la libre conducción de vehículos automotores. _____

_____ Relata que en fecha 11/05/22 inició los trámites de renovación de su licencia de conducir, que si bien ya se encontraba vencida en aquel momento, se hallaba alcanzada por la prórroga dispuesta por la Resolución N° 01 del 05/01/22. Refiere que desde la municipalidad se le informó que debía pagar un formulario expedido por el CeNAT, cuya boleta de pago es la N° 48116694

(acompañada en copia a fs. 01/02), en razón de que la municipalidad de Salta se encuentra adherida al Registro Nacional y atención a registrar multas impagas, y que no iba a poder avanzar en el trámite sin realizar dicho pago. Indica que las supuestas multas que fueron impuestas al vehículo de su propiedad dominio -son tres, identificadas como Acta de Infracción N° 5252807 de la municipalidad de Corrientes, Acta N° 750327 de la municipalidad de Puerto Piray (Misiones), y N° 743887 UACI – Dirección de Seguridad Vial y Turismo de la provincia de Misiones. Añade que el 15/05/22 presentó reclamo ante la municipalidad planteando la nulidad, el que fue tramitado por expediente administrativo N° 27673-2022 y que -afirma- no se encontraba respondido hasta el día de la interposición de la acción. Refiere a su vez que, en la misma fecha, envió cartas documentos a los municipios que impusieron las sanciones, impugnando las presuntas multas por presentar vicios groseros en el procedimiento y haber violado su derecho de defensa, transcribiendo en su presentación el texto de la mismas. _____

_____ Recuerda que la municipalidad de Salta adhirió a la Ley Nacional de Tránsito (ley N° 24449) y a sus modificatorias (Ley N° 26.353 y Ley N° 26.363), así como a los decretos reglamentarios respectivos (Decreto N° 779/95 y 1716/08) mediante la Ordenanza N° 14395/12. Argumenta que esta normativa no prevé que para renovar el carnet deba tenerse pagadas esas multas, ya que no exige un “libre deuda por multas”, siendo el accionar de la municipalidad arbitrario. Agrega que esta situación de hecho le causa un grave perjuicio, al no permitirle transitar, trasladarse a su trabajo, concurrir al médico y demás actos cotidianos de su vida civil, considerándolo análogo a una maniobra de extorsión y meramente recaudatoria, violatoria de la Constitución Provincial, en especial de su artículo 27. Sostiene que también se ve lesionado el principio de igualdad ante la ley, ya que se vulnera la situación de quién por sus escasos recursos económicos no abona el crédito impago por una multa, que no se encuentran firmes, en franca desventaja con quien puede hacerse cargo de esa multa. Interpreta que, para el supuesto de ser procedente la apli-

cación de las multas que se pretende cobrarles, el Estado debe utilizar las herramientas típicas, normales y habituales de cobro, ya que en caso contrario se tornaría un acreedor privilegiado. _____

_____ Cita jurisprudencia nacional y menciona que en varias provincias se vislumbra una corriente favorable a la declaración de inconstitucionalidad, mencionando pronunciamientos en tal sentido. Plantea cuestión federal, ofrece prueba y solicita se haga lugar a su demanda. _____

_____ A fs. 45/58 se presenta la Dra. Soledad Zambrano, actuando en representación de la municipalidad de la ciudad de Salta, presenta el informe circunstanciado requerido y contesta la demanda solicitando su rechazo. _____

_____ Manifiesta que el amparista inició los trámites para la renovación de su licencia de conducir, constituyendo esta última un requisito habilitante para conducir conforme lo establece la Ley N° 24.449. Al respecto, destaca que mediante el Decreto N° 597/16 se aprobó el Convenio de Cooperación Interjurisdiccional para el cobro de infracciones de tránsito celebrado entre la Agencia Nacional de Seguridad Vial y la municipalidad de ciudad de Salta, el que establece la obligación de la jurisdicción municipal de informar al solicitante de la licencia respecto de todas las infracciones que posee en el territorio nacional, y de exigirle el pago cancelatorio de las multas que tengan sentencia firme. Destaca que entre los requisitos para la obtención de la renovación de la licencia de conducir expresamente se detalla el pago del CeNAT y su presentación conforme el Convenio mencionado. _____

_____ Manifiesta que, contrariamente a lo sostenido por el amparista, la no renovación de la licencia de conducir no constituye un acto injustificado, ya que encuentra sustento en el Convenio antes citado. Expresa que el actor ha cometido infracciones de tránsito en otras provincias, las cuales cuentan con “sentencias firmes”, por lo que es su obligación abonarlas, así como es obligación de la municipalidad exigir dicho pago. Señala que las normas de tránsito se encuentran impuestas para protección de los ciudadanos, y que su violación

conlleva la pena de multa, no habiendo el amparista negado la transgresión a las normas que se le imputan en tres provincias. Destaca que la idoneidad para conducir no es el único requisito exigido por la normativa de tránsito, existiendo otros como la obtención del CeNAT o el informe de no encontrarse incluido en el registro de deudores alimentarios. Manifiesta que si bien la licencia de conducir compete a la jurisdicción de cada localidad, a partir de la Ley N° 23.363 se creó la Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV), tratando de aunar criterios y protocolo para el resguardo de la seguridad vial en todo el territorio, estando la provincia y la municipalidad adheridas a la misma, por lo que las licencias que otorga esta última cuentan con una serie de requisitos de seguridad avalados por los protocolos de la ANSV, constituyendo la obtención del certificado del CeNAT el primero de ellos. Recuerda que los derechos constitucionales esgrimidos por el actor no son absolutos y se encuentran limitados, concluyendo que el acto emanado de la municipalidad no denota lesión, arbitrariedad u omisión ilegítima o irrazonable algunos, en especial cuando se ha dado cumplimiento con todos los procedimientos previstos legalmente para la adjudicación o renovación de las licencias de conducir. _____

_____ Por otro lado, se refiere a la improcedencia de la vía elegida expresando que existen remedios específicos para asegurar la garantía del debido proceso, no debiendo pretender obviar el trámite de los procedimientos administrativos por la vía del amparo. Destaca la existencia de otra vía, que fue reconocida por el actor, en la que inclusive se emitió dictamen jurídico que le fue notificado, sin que se hayan efectuado presentaciones posteriores, abandonando el actor por lo tanto dicha vía y recurriendo a la presente acción. A su entender, no se acredita la existencia un acto arbitrario, ya que las exigencias para el otorgamiento de la licencia de conducir surgen de las normas citadas. Cita los compromisos internacionales asumidos por el país y el municipio a través de la ANSV y las políticas públicas adoptadas consecuentemente con el fin de reducir la velocidad, destacando que las tres sanciones impuestas al actor fueron por exceso de velocidad. _____

_____ Finalmente, se refiere a las cartas documento dirigidas por el amparista a las provincias de Corrientes y Misiones, a las que en primer lugar desconoce por haber sido acompañadas en copia simple, subrayando que la remitida a la provincia de Corrientes fue dirigida a un domicilio distinto al indicado en el CeNAT. Por otra parte, con relación al trámite en dichas jurisdicciones, destaca que aun cuando se considere efectuado el reclamo, se desconoce el resultado del mismo. Al respecto, plantea una ausencia de legitimación pasiva, ya que son las jurisdicciones locales las que informan al CeNAT y es éste quien recoge tal información, sin que la municipalidad de Salta tenga competencia o jurisdicción para resolver cuestiones de otras jurisdicciones o solicitar se retire una anotación del CeNAT, siendo la ANSV, a través Registro de Antecedentes de Tránsito, la autoridad responsable de la emisión de ese certificado. Cita jurisprudencia, ofrece prueba y solicita el rechazo de la demanda. _____

_____ Corrido traslado de la documentación acompañada por la demandada, el amparista a fs. 102/103 desconoce la validez de la notificación efectuada en el marco del expediente administrativo tramitado ante la municipalidad, y solicita la inconstitucionalidad del Decreto Municipal N° 597/16 invocado en la contestación, reputándolo irrazonable, extorsivo y abusivo, con fines meramente recaudatorios, puesto que a su entender en nada ayuda respecto de la seguridad del tránsito vehicular. _____

_____ A fs. 121 se agrega dictamen de fiscal civil y comercial N° 2 quien se expide por el rechazo de la acción. _____

_____ A fs. 124 se llaman autos para sentencia, providencia que se encuentra firme y consentida. _____

_____ **C O N S I D E R A N D O :** _____

_____ *I) La cuestión debatida y la vía del amparo:* De las constancias de autos surge que en el presente se discute la legitimidad del accionar de la municipalidad de la ciudad de Salta, que denegó al amparista la continuación del trámite de renovación de su Licencia Nacional de Conducir con fundamento

en lo establecido en el Decreto Municipal N° 597/16 que aprueba el Convenio de Cooperación Interjurisdiccional para el cobro de infracciones de tránsito celebrado entre la ANSV y la Municipalidad de Salta, norma que el actor reputa inconstitucional, en cuanto manda al municipio a requerir a los administrados la previa cancelación de las multas impagas por infracciones que cuenten con sentencia firme y que se encuentren registradas en el CeNAT como requisito previo a la renovación de su licencia. Por lo tanto, la cuestión a resolver se circunscribe a determinar si la actuación de la municipalidad demandada constituye una conducta arbitraria o ilegal que torne procedente la vía del amparo, como asimismo si la norma en que la comuna pretendidamente fundó su actuación resulta ser descalificable en cuanto a su validez constitucional. _____

_____ Cabe recordar entonces que el artículo 87 de la Constitución Provincial establece que la acción de amparo es admisible frente a cualquier decisión, acto u omisión arbitrarios o ilegales de la autoridad pública, salvo la judicial, o de particulares, restrictivos o negatorios los derechos y garantías explícita o implícitamente reconocidos por la Constitución, tanto en el caso de una lesión inminente cuanto en el de una lesión consumada, a los fines del cese de la amenaza o del efecto consumado. El amparo resulta ser entonces un proceso excepcional, únicamente utilizable en las delicadas y extremas situaciones en las que, por carencia de otras vías legales aptas, peligre la salvaguarda de derechos fundamentales, y exige, para su apertura, circunstancias muy particulares, caracterizadas por la presencia de ilegalidad o arbitrariedad manifiesta que, ante la ineficacia de los procedimientos ordinarios, origina en el amparista un daño concreto y grave, sólo eventualmente reparable por este camino urgente y expeditivo (C.S.J.N., 19/03/87, en E.D. 125 – 544 y doctrina de Fallos 294 – 152; 301 – 1061, 306 – 1253, entre otros; C.J. Salta, Tomo 45:333; 47:395; 56:1181; 64:233)._____

_____ En tal sentido, debe remarcarse que en el marco de la presente acción el actor invoca la lesión a su derecho de transitar libremente y al principio de igualdad ante la ley (artículos 27 y 13 de la Constitución Provincial y 14 y 16

de la Constitución Nacional), argumentando que, en el caso, se encontrarían conculcados por la actuación arbitraria del municipio demandado, la cual -entiende- excede la razonabilidad y se aparta de lo establecido por ley nacional, al exigir el cumplimiento de un requisito no previsto en dicha normativa, que impide al actor la libre conducción de vehículos automotores, sin que tenga relación con la aptitud para conducir o con la seguridad vial. Asimismo, considera el amparista que se vulnera la situación de quien por sus escasos recursos no abona el crédito, en desventaja con quien puede hacerse cargo de la deuda. En consecuencia, se estima que la vía escogida resulta formalmente admisible, desde que por su intermedio se discute acerca de la presunta afectación a derechos y garantías constitucionales originada en la actividad de una autoridad administrativa como es la Secretaría de Movilidad Ciudadana del municipio, con el objeto de que se ordene el cese de la lesión que se argumenta consumada y para que, en su caso, se declare la inconstitucionalidad de la norma en que se funda el acto u omisión lesiva (conf. artículo 87 de la Constitución Provincial, párrafos 1º y 10º).

_____ No obsta a ello en este caso la pendencia de un procedimiento administrativo tendiente a decidir sobre la continuación del trámite de renovación de la licencia de conducir del actor, pues el cuestionamiento frente a la admisibilidad formal de la acción de amparo por no haberse agotado la vía administrativa no puede ser interpretado de modo absoluto. Si bien se ha dicho que el amparo no ha sido instituido para alterar el régimen de competencias establecido para el funcionamiento de los distintos órganos estatales (L.L. 1985.C-140, CSJN Fallos 270:176, 269:187 y 303:419), cabe afirmar que “este principio resulta aplicable en la medida que los recursos o remedios utilizables resulten aptos para satisfacer el interés de protección del derecho afectado y no en caso contrario; sin embargo es el particular que se dice agraviado quien debe no sólo afirmar sino probar la insuficiencia de tales articulaciones (E.D. 110-114; L.L. 1986-B-411 y L.L. 1984-C-410). La exclusión del amparo por la existencia de otros recursos no puede fundarse en una apreciación mera-

mente ritual, toda vez que la institución tiene por objeto una efectiva protección de derechos más que una ordenación o resguardo de competencias (CSJN, 8-7-97, “Mases de Díaz c/ Estado de la Provincia de Corrientes”, CJS Tomo 140: 519/528, considerando 6º)” (“Carbajal, Adolfo Enrique vs. Municipalidad de Campo Santo - Amparo” – Expte. N° CAM 364545/11)._____

_____En el caso bajo examen, la pendencia de un procedimiento administrativo preexistente a la presente acción de amparo, tramitado bajo el Expte. N° 27.673-SV-2022 (acompañado en copia a fs. 62/69), e independientemente del desconocimiento de la notificación por la actora (fs. 102/103), no resulta atende como argumento para desestimar la admisibilidad formal de la vía elegida, en cuanto del dictamen producido por el Subprograma de Asuntos Legales y Despacho de la Secretaría de Movilidad Ciudadana en el mencionado expediente (en copia a fs. 68 vta.) y de la contestación de la demandada en similar inteligencia surge que la municipalidad estimó legítima y ajustada a derecho su actuación, en el sentido de no dar curso favorable al trámite del amparista hasta tanto no acredite haber abonado las multas impagas, con fundamento en lo establecido en las normas legales y reglamentarias que entiende aplicables. De esto último se sigue que remitir el caso a la conclusión del procedimiento administrativo importaría una solución meramente ritual reñida con un adecuado servicio de justicia, pues, como ha sostenido Sagüés, “no es necesario recorrer la vía administrativa previa al amparo si, iniciado directamente éste, la autoridad pública se opone a los argumentos de la actora y sostiene en el juicio de amparo la legitimidad del acto lesivo, ya que lo contrario transformaría el requisito del agotamiento de la vía administrativa en un ritualismo inútil (conf. CFed Resistencia, 23/10/84, en Rev. L.L., 1985-B-90). (...) Y dicha conclusión es acertada, ya que si el poder administrador insiste en sede judicial en la ejecución del acto reputado lesivo, el reenvío de la cuestión a los procedimientos administrativos viene a ser inconducente; y, por ende, el amparo debe ser formalmente considerado” (Néstor Pedro Sagüés, Acción de Amparo, Editorial Astrea, Buenos Aires, año 1995, p. 192). De allí que la vía

escogida resulte adecuada para analizar si en el caso ha existido la vulneración del derecho constitucional que se dice afectado, y, en consecuencia, corresponde adentrarse en el examen sobre su procedencia. _____

_____ II) *Marco normativo del presente caso:* Para delimitar el marco jurídico que contiene el caso de autos, debe remarcarse que por intermedio de la presente acción se cuestiona la actuación administrativa de la municipalidad de Salta que, a través de la Secretaría de Movilidad Ciudadana, exigió al amparista la previa cancelación de las multas impagas por las infracciones que registren sentencia firme según informe del CeNAT a los fines de dar tramitación a la renovación de su licencia de conducir. _____

_____ Cabe entonces recordar que el presente se encuentra regido por normas de fuente internacional y que ostentan jerarquía constitucional (artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional), desde que el artículo 22 de la Convención Americana de los Derechos Humanos establece “Derecho de circulación y de residencia 1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tiene derecho a circular por el mismo y, a residir en él con sujeción a las disposiciones legales. 2. Toda persona tiene derecho a salir libremente de cualquier país, inclusive del propio. 3. El ejercicio de los derechos anteriores no puede ser restringido sino en virtud de una ley, en la medida indispensable en una sociedad democrática, para prevenir infracciones penales o para proteger la seguridad nacional, la seguridad o el orden públicos, la moral o la salud públicas o los derechos y libertades de los demás. (...)”. A su turno, el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dispone que “1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia. 2. Toda persona tendrá derecho a salir libremente de cualquier país, incluso del propio. 3. Los derechos antes mencionados no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando éstas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos

reconocidos en el presente Pacto. (...)”.

El artículo 14 de la Constitución Nacional, a su vez, reconoce a todos los habitantes el derecho de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio argentino, derecho que es asimismo consagrado por el artículo 27 de la Constitución Provincial, el cual establece “Derecho de tránsito. Todos los habitantes que se encuentren legalmente en el territorio de la Nación tienen el derecho de entrar, permanecer, transitar y salir de la Provincia, llevando sus bienes y sin perjuicio del derecho de terceros”.

A nivel nacional, la reglamentación legal de estos derechos y del régimen de circulación de personas, animales y vehículos terrestres en la vía pública en general, se establece a partir de Ley de Tránsito N° 24.449, cuya aplicación fuera del ámbito de competencia del gobierno federal en el territorio provincial y de los municipios se sujeta a la adhesión por parte de cada jurisdicción (artículo 1). Dicha ley establece en sus artículos 13 y 14 (texto según ley 26.363) las características de la Licencia Nacional de Conducir y los requisitos para su otorgamiento o renovación, la que será tramitada por las municipalidades u organismos provinciales autorizados por la ANSV. El artículo 14 dispone al respecto que “a) La autoridad emisora debe requerir del solicitante: 1. Saber leer y para los conductores profesionales también escribir. 2. Una declaración jurada sobre el padecimiento de afecciones a las que se refiere expresamente la reglamentación. 3. Asistencia obligatoria a un curso teórico-práctico de educación para la seguridad vial (...). 4. Un examen médico psicofísico (...). 5. Un examen teórico de conocimientos sobre educación y ética ciudadana, conducción, señalamiento y legislación (...). 6. Un examen teórico práctico (...). 7. Un examen práctico (...)”, y prevé en su último párrafo que “Antes de otorgar una licencia se deberá requerir al Registro Nacional de Antecedentes de Tránsito informes de infracciones y de sanciones penales en ocasión del tránsito, más los informes específicos para la categoría solicitada.”.

_____ Si bien este punto no ha sido reglamentado por el decreto 779/1995 reglamentario de la ley 24.449, el trámite administrativo tendiente al otorgamiento o renovación de la Licencia Nacional de Conducir encuentra su complemento en las disposiciones de la ley 26.353, a partir de cuyo artículo 1º se ratifica “en lo que es materia de competencia del Congreso Nacional, el 'Convenio Federal sobre Acciones en Materia de Tránsito y Seguridad Vial', suscripto el 15 de agosto de 2007 entre el Estado nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que fuera ratificado por Decreto del Poder Ejecutivo nacional N° 1232 del 11 de septiembre de 2007”. Dicho Convenio, en lo que interesa en el marco del presente amparo, establece en la parte pertinente de su clausula Tercera que “Las partes acuerdan que no darán curso a las solicitudes de Licencias de Conductor efectuadas a las autoridades emisoras de su jurisdicción, sean de carácter originario o por renovación, en los siguientes casos: a) Encontrarse vigente otra licencia de la misma clase a nombre del solicitante, o hallarse aquella suspendida, inhabilitada o revocada, dentro de su período de vigencia. b) Encontrarse pendientes de conclusión los procedimientos para la aplicación de sanciones instruidos en cualquier jurisdicción, cuando éstos, singularmente, o en forma acumulada, involucren tres o más infracciones de carácter "grave" o "muy grave", o cinco "leves". c) Encontrarse pendientes de íntegro cumplimiento las penalidades firmes aplicadas en cualquier jurisdicción, independientemente del carácter, naturaleza o cantidad de las sanciones impuestas. Las tramitaciones de las solicitudes de Licencias afectadas por las situaciones descriptas en los literales precedentes, serán suspendidas preventivamente hasta tanto el REGISTRO NACIONAL DE LICENCIAS DE CONDUCTOR reciba la comunicación de la autoridad jurisdiccional ante la cual tramitan los procedimientos allí indicados, mediante la cual se notifique la extinción de las causales que motivaron dicha suspensión. El Registro tOá asiento de la mencionada comunicación, notificando la circunstancia apuntada a la autoridad emisora ante la cual se tramita la Licencia en cuestión.”_____

_____ En el ámbito de su competencia, la provincia de Salta adhirió al régimen establecido por la ley 24.449 mediante la ley 6.913, y ratificó la adhesión del estado provincial al referido Convenio Federal sobre Acciones en Materia de Tránsito y Seguridad Vial (ley 26.353) a través de la ley 7.545, cuyo artículo 2 invita a los Municipios a adherirse a la misma. _____

_____ La municipalidad de Salta adhirió al régimen legal reseñado a través de la Ordenanza N° 14.395, cuyo artículo 1° dispone “Ratificar la vigencia de las ordenanzas N° 13.538 y N° 14.145 de adhesión a la Ley Nacional de Tránsito N° 24.449, sus modificatorias N°s 25.965, 26.353 y 26.363, cuyo texto ordenado se acompaña como ANEXO I y forma parte integrante de la presente, como así también los Decretos Reglamentarios del Poder Ejecutivo Nacional 779/95 y 1.716/08 y toda norma complementaria y/o modificatoria de la misma, salvo las excepciones y agregados que en cada caso se consignan”. El artículo 12 del Anexo de dicha Ordenanza (texto vigente modificado por Ordenanza N° 14.530) establece los requisitos que debe solicitar la autoridad emisora a quien requiera el otorgamiento o renovación de la licencia de conducir, mientras que el artículo 6 dispone que “EL Registro Nacional de Antecedentes de Tránsito (Re. N.A.T.), en esta Jurisdicción local, dependerá y funcionará en el ámbito de la Secretaría de Tránsito y Seguridad Vial ó en el Organismo que en el futuro la sustituya y los términos que establezca la reglamentación de la Ley N° 26.363, el cual registrará los datos de los presuntos infractores, de los prófugos ó rebeldes, de los inhabilitados, de las sanciones firmes impuestas y demás información útil, a los fines de la ley citada y lo que determine la reglamentación. A tal fin, las autoridades competentes deberán comunicar de inmediato los referidos datos a este Organismo. Este Registro deberá ser consultado previo a cada trámite de otorgamiento ó renovación de Licencia Nacional de Conducir, para todo el proceso contravencional ó judicial relacionado a la materia y/o para todo otro trámite que exija la reglamentación. (...)”. _____

_____ Por su parte, el Decreto Municipal N° 597/2016 aprueba el “Convenio de Cooperación Interjurisdiccional para el cobro de infracciones de tránsito”

celebrado entre la ANSV y la municipalidad de Salta (artículo 1). En lo que resulta relevante para el presente caso, dicho convenio establece en su cláusula Primera que su objeto es acordar los términos y condiciones para la implementación en la jurisdicción municipal del Sistema de Cobro Interjurisdiccional de Infracciones de Tránsito, el cual “permitirá que al momento de realizar cualquier trámite relativo la Licencia Nacional de Conducir, se informe al solicitante respecto de las infracciones de tránsito a su nombre como asimismo se exija la cancelación de aquellas que posean sentencia firme”. En cuanto a la operatoria del sistema, la cláusula Segunda dispone en su punto 1 que la jurisdicción informará a la ANSV las infracciones de tránsito para su incorporación en el CeNAT, actuando los Centros de Emisión de Licencias (C.E.L.) de la jurisdicción como “Agentes de Información” de las infracciones de tránsito, y en su punto 2, relativo a la exigencia y cobro, dispone que “Los C.E.L., con carácter previo a toda tramitación en el Sistema Nacional de Licencias de Conducir, exigirán mediante la Boleta de Pago la cancelación de las infracciones que cuenten con sentencia firme, en concordancia con lo preceptuado por el Convenio Federal sobre Acciones en Materia de Tránsito y Seguridad Vial, Ley N° 26.353”.

_____III) *El reclamo de inconstitucionalidad del Decreto Municipal 597/16:*
El actor solicita se declare la inconstitucionalidad del Decreto Municipal 597/16, por cuanto manda al municipio a exigir el cumplimiento de un requisito que no se encontraría previsto en la normativa legal que rige su petición, y que a su juicio resulta extorsivo, abusivo, meramente pecuniario y con el sólo fin recaudatorio, excediendo la razonabilidad y la Ley Nacional de Tránsito que pretende reglamentar, desde que entiende que dicha exigencia en nada ayuda respecto de la seguridad del tránsito vehicular ni garantiza una mejor aptitud del eventual conductor (fs. 103). De ello resulta que la tacha de inconstitucionalidad de la norma en que se funda la actuación de la municipalidad y que alega el actor debe ser analizada desde un doble orden, esto es, si además de ser legal por ajustarse a la legislación vigente, la misma puede considerarse

razonable, o si, por el contrario, adolece de ilegalidad o de irrazonabilidad suficientes para desvirtuar su validez constitucional. _____

_____ A ese respecto, debe recordarse que la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha establecido desde antaño que “se debe considerar que la declaración de inconstitucionalidad de una disposición legal constituye la más delicada de las funciones susceptibles de encomendarse a un tribunal de justicia, por configurar un acto de suma gravedad institucional que debe ser considerado como última ratio del orden jurídico, por lo que no debe recurrirse a ella sino cuando una estricta necesidad lo requiera (Fallos: 249:51; 264:364; 288:325; 328:1416, entre muchos otros)” (CSJN, "Boggiano, Antonio c/ Estado Nacional - Ministerio de Desarrollo Social s/ proceso administrativo – Inconst. Varias", Fallos: 339:323). En sentido similar, la Corte de Justicia provincial tiene dicho que “el control de constitucionalidad debe efectuarse en un marco de estricta prudencia, toda vez que la declaración de inconstitucionalidad no ha de llevarse a cabo en términos generales o teóricos porque se trata de la función más delicada de los jueces, y porque al ejercer dicho control debe imponerse la mayor medida, decidiéndose la inconstitucionalidad solamente cuando no quede la vía de optar por una interpretación que conduzca a una decisión favorable a la ley. Ello, en tanto tal declaración constituye la más delicada de las funciones susceptibles de encomendarse a un tribunal de justicia al configurar un acto de suma gravedad que debe ser considerado la última ‘ratio’ del orden jurídico. La declaración de inconstitucionalidad exige no solo la afirmación de que la norma impugnada causa un agravio a derechos amparados por la Constitución, sino también la prueba de que ello ocurre en el caso concreto. Es decir, que no basta para sustentar la declaración de invalidez constitucional la simple referencia a preceptos que se dicen vulnerados, sino que es necesario acreditar de manera concreta y razonada como la norma cuestionada contra- viene o restringe derechos o garantías fundamentales” (CJS, Tomo 240: 463/472). _____

_____ Sentado ello, liminarmente cabe resaltar que la cuestión aquí debatida

se encuentra lejos de encontrar solución pacífica en la jurisprudencia, en cuanto existen numerosos fallos de diferentes jurisdicciones del país que adoptaron posturas disímiles respecto de la constitucionalidad de exigencias similares a la cuestionada por el amparista, algunos de los cuales fueron citados en su demanda, y que, sin embargo, resultan sustancialmente diferentes del que aquí se plantea, razón por la cual corresponde apuntar las circunstancias que los diferencian del presente.

En tal sentido, la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo con asiento en Mar del Plata, en sentencia del 05/02/2015 dictada en los autos “Del Campo Ricardo c. Municipalidad de General Madariaga s. Amparo”, resolvió confirmar el pronunciamiento de grado que declaró la inconstitucionalidad del inciso 3 del artículo 10 del Decreto N° 532/09 reglamentario de la ley de tránsito N° 13.927 de la provincia de Buenos Aires, al entender que “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” (del voto del juez Dr. Mora; <https://www.camercedes.org.ar/wp-content/uploads/2015/07/20-03-15-Del-Campo.pdf>).

En razonamiento similar, la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo de La Plata, en sentencia del 11/04/2019 dictada en los autos

“Martinelli Mariano c/ Municipalidad de La Plata s/ Acción de Amparo”, resolvió confirmar el fallo de primera instancia que declaró la inconstitucionalidad del inciso 3 del artículo 10 del mencionado Decreto N° 532/09, al considerar que dicha imposición reglamentaria “no sólo desborda las fronteras de la ley, a cuya ejecución está destinada, sino que avanza generando una inhabilitación no redimible hasta tanto se supere el obstáculo de pendencia de infracciones de tránsito y por conducto de una situación que en nada se vincula con las exigencias de aptitud y capacidad para conducir automóviles” (Del cons. 2 del voto del Dr. De Santis). En la misma línea, se pronunciaron por la inconstitucionalidad del requisito establecido por el citado decreto reglamentario de la provincia de Buenos Aires, entre otros, los fallos dictados en las causas “Salinas Graciela c/ Municipalidad de La Plata y Otro/a s/ Amparo” (Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Comercial n° 10 de La Plata, sentencia del 25/06/2021) y “Jurado, Martín José s/ acción de amparo” (Tribunal Oral en lo Criminal n° 1 de Mar del Plata, sentencia del 10/7/2015).

Contrariamente a lo decidido en dichos pronunciamientos, ante un cuestionamiento similar resuelto el 01/04/2016 en los autos “Meireles Alejandro Rafael c/ Municipalidad de Pehuajó y Otro s/ Medida Cautelar Autónoma o Anticipada”, el Juzgado en lo Contencioso Administrativo N° 1 de Trenque Lauquen resolvió rechazar la medida cautelar autónoma intentada contra la municipalidad de Pehuajó y contra la provincia de Buenos Aires con el objeto de que las citadas dejaran de obstaculizar el trámite de renovación de la licencia del actor mediante la exigencia del pago previo de multas de tránsito, al entender que “Prima facie, el cumplimiento de los requisitos previstos en la reglamentación aplicable para la obtención de una licencia de conducir, --en el caso, la inexistencia de previas sanciones de multas firmes impagas--, aparece, reitero, en el marco de análisis preliminar que requiere una cautelar, como una medida razonable en relación a: i) el interés público afectado --prevención y eliminación de factores que afecten la seguridad vial, y reducción de la siniestralidad en las vías de transporte públicas--; ii) la gravedad de la infracción

que originó la sanción incumplida --cfme. art. 77 ley 24.449--; iii) la actividad riesgosa de conducción de un automotor; y iv) el sentido educador y de prevención de futuras conductas disvaliosas que posee la sanción impuesta.- Nótese, que los que tienen el deber de procurar determinado fin (i.e. los organismos de control y prevención de la seguridad vial que deben evitar los siniestros de tránsito), tienen la obligación de disponer los medios para su logro efectivo --arg. CSJN, Fallos 327:2369 "Yacylec S.A. y 322:2624 "Edesur S.A" (cons. 7º). Sostuvo además el juez interviniente que "No debe valorarse la condición impugnada como una medida de índole recaudatoria, cuyo único fin sería otorgar a la administración pública otro canal de percepción eficaz de las deudas por multas de tránsito, ya que el requisito normativo tiende legítimamente a ejecutar objetivos públicos de educación y prevención de conductas que transgreden las reglas de tránsito, mediante la exigencia del cumplimiento de las sanciones administrativas impuestas.- En ese sentido, el recaudo del previo pago de la multas para renovar la licencia de conducir, prima facie se puede caracterizar como una intervención de incentivo en el régimen de regulación y control de tránsito, para estimular comportamientos responsables y acordes a los estándares de seguridad vial, a través del resultado eficaz y efectivo de los procedimientos sancionatorios en el infractor vial" (cons. 8º).

_____ La Suprema Corte de la Provincia de Mendoza, al decidir un planteo similar el 06/02/2020 en autos "Quiros Salvarredi, Gonzalo c/ Municipalidad de General San Martín s/ acción procesal administrativa", también se ha pronunciado por la validez constitucional de dicha exigencia, al analizar la finalidad de la sanción de multa cuyo pago previo se exigió al actor con fundamento en lo establecido en el régimen legal provincial, expresando que "La doctrina, al tratar las diferencias entre la multa penal y la de carácter administrativo, sostiene que el criterio fundamental para determinar el carácter penal de la multa es la finalidad perseguida por la sanción. En este sentido indica Soler que existe diferencia entre aquellas multas que están fundadas en un puro retardo en el pago y que constituyen una verdadera indemnización preestableci-

da para el Estado en cuanto fisco y las multas en las que el Estado entra en juego como poder, creando infracciones tendientes a tutelar la percepción de la propia renta. Y añade Soler, que también son multas penales aquellas sanciones pecuniarias que a pesar de pertenecer al derecho administrativo, no tienen carácter financiero, sino que derivan del poder mismo de policía, en virtud del cual se prevén infracciones del más variado género (seguridad, higiene y moralidad pública) y que constituyen un verdadero castigo. (SOLER, Sebastián, Derecho Penal Argentino, Tomo II, pag. 452). Nuñez, entiende que la esencia de la pena de multa está en su carácter retributivo, pues se impone por el solo hecho de haberse cometido el delito o la infracción y no por necesidad de reparación de un daño patrimonial sufrido. (NUÑEZ, Ricardo, Derecho Penal Argentino, Parte General, Tomo II, pág. 416)”._____

_____ Merece igualmente destacarse que, al analizar lo establecido en la cláusula Tercera del Convenio Federal sobre Acciones en Materia de Tránsito y Seguridad Vial (ley 26.353), la Suprema Corte de la Provincia de Mendoza entendió en el citado pronunciamiento que “En este contexto normativo, el destino de las multas de tránsito determina, al menos de manera principal, su fin precautorio, disuasivo y educativo. En este entendimiento, los medios de la disposición cuestionada no lucen irrazonables en atención de la finalidad de la normativa, esto es, de manera principal la percepción de la multa como previa a fin de que se prevenga, de manera especial, la reiteración de la conducta en el conductor infractor y como prevención general del colectivo habilitado para conducir. La imposición de multas que luego permanecerán impagas, al no efectivizarse la condena, perderá su finalidad disuasiva y precautoria. Ello en tanto estamos frente a una legislación limitativa de derechos que traduce el ejercicio del poder de policía de seguridad ("seguridad vial", en el caso), dado el contexto normativo en que se inserta: ley provincial de tránsito, Ley 26353 que ratifica el convenio Federal sobre acciones en materia de tránsito y seguridad vial. Por otra parte, las sumas ingresadas por multas se destinan, al menos reglamentariamente, a los fines de las leyes analizadas, siendo de trascenden-

cia destacar la implementación de la educación vial y la concreción de la seguridad vial. Respecto de esta última, la actividad prevencionista que la sanción a la infracción vial propende deriva sin dudas, de su carácter disuasivo como una de las características de su índole penal. Dicho de otro modo, el curso natural de las cosas indica que el conductor penado no debería repetir la conducta por la que fue sancionado”.

_____ Siendo que el eje del cuestionamiento constitucional se centra en la falta de previsión normativa del recaudo referido al pago de las multas como condición de la renovación de la licencia de conducir, dicho argumento resulta palmariamente refutado por cuanto no se configura un desajuste entre la norma inferior y las normas jerárquicamente superiores. A diferencia de lo que acontece en otros ordenamientos provinciales y municipales a nivel federal, el decreto reputado inconstitucional por el actor encuentra adecuado sustento legal en nuestro derecho a través de la ley nacional 25.353, la ley provincial 7.545 y la Ordenanza 14.395 de la municipalidad de Salta, todas las cuales ratifican el citado Convenio Federal sobre Acciones en Materia de Tránsito y Seguridad Vial en el ámbito de competencia de los respectivos poderes legislativos nacional, provincial y municipal. Es así que, en vista de los antecedentes reseñados y del marco normativo aplicable al presente caso, y teniendo en consideración el carácter excepcional que reviste la declaración de inconstitucionalidad de una norma, corresponde entonces inclinarse por la interpretación favorable a la validez constitucional del decreto municipal cuestionado.

_____ Por otra parte, tampoco aparece como irrazonable el medio elegido por dichas normas para reforzar el cumplimiento de las sanciones establecidas por sentencia firme. Es que, tal como lo afirman los precedentes reseñados, la exigencia del pago previo de las multas impagas a los fines de renovar la licencia de conducir, cuando las mismas cuentan con sentencia firme y han sido impuestas en virtud de haberse cometido infracciones de tránsito, no puede interpretarse como un requisito meramente recaudatorio o de carácter pecuniario y sin relación alguna con la finalidad de preservar la seguridad vial, máxime si

se tienen en cuenta la naturaleza y la finalidad particulares de las sanciones de multa. Por el contrario, atendiendo al principio establecido desde antiguo por la Corte Suprema de Justicia de la Nación según el cual ningún derecho reconocido por la Constitución reviste carácter absoluto (Fallos 31:273; 136:161; 253:133; 311:1438, entre otros), sino que todos ellos se encuentran sujetos a la reglamentación que razonablemente se establezca para garantizar la convivencia social, ha de entenderse que resulta legítimo limitar el derecho a obtener o renovar el documento habilitante para conducir, exigiendo a los interesados el pago previo de las multas pendientes de cancelación, desde que con ello se persigue efectivizar el cumplimiento de las sanciones impuestas por sentencia firme. Ello por cuanto dicha sanción, sin perjuicio de la eventual recaudación que pudiera reportar para el estado en virtud de su naturaleza pecuniaria, no tiene otro fin esencial que el de disuadir al infractor de reiterar su conducta, y asimismo de desalentar la comisión de infracciones por parte del resto de los ciudadanos. En otras palabras, puesto que las sanciones por infracciones de tránsito atienden a la prevención de aquellas conductas que se estiman disvaliosas frente a la seguridad del tránsito vehicular, las mismas se constituyen en verdaderas penalidades, motivadas en la contravención o falta de sus autores a las disposiciones de policía, en este caso en su función de resguardar la seguridad vial. En ese entendimiento, resultan plenamente aplicables las consideraciones apuntadas por la doctrina respecto de los fines de toda pena, cuales son el de apartar al sancionado de cometer nuevamente la infracción en el futuro, y asimismo el de ejercer una función de prevención general sobre los demás miembros de la sociedad (conf. Ricardo C. Núñez, Tratado de Derecho Penal, Tomo II, Lerner Ediciones, Buenos Aires, año 1978, pp. 348-349).

En base a lo expuesto, se estima que la norma municipal cuestionada no se encuentra en pugna con el régimen legal de orden nacional, provincial y municipal que rige el presente caso, ni tampoco se aparta de la razonabilidad exigible a toda norma que establezca una limitación a los derechos fundamentales que se dicen vulnerados por el actor (conf. artículos 28 y 31 de la Consti-

tución Nacional), razón por la cual corresponde desestimar el planteo de inconstitucionalidad del Decreto Municipal 597/2016. _____

_____ IV) *La actuación administrativa cuestionada y la solución del caso:* Despejada la cuestión acerca la constitucionalidad de la norma que sustenta la exigencia por parte de la municipalidad del pago previo de las multas que registren sentencia firme, resta analizar si la actividad administrativa de la comuna demandada resultó ajustada al marco normativo aplicable. En ese sentido, resulta necesario remarcar que del análisis de las previsiones reseñadas y de las constancias del presente surge que la municipalidad ejerció en la especie una actividad esencialmente reglada, entendiendo por tal aquel supuesto en que la norma jurídica predetermina en forma concreta una conducta determinada que el administrador ha de seguir, o, en otras palabras, “cuando el orden jurídico establece de antemano qué es específicamente lo que el órgano debe hacer en un caso concreto” (Agustín Gordillo, Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas, Tomo 1, Parte General, 1º edición, Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires, año 2017, pp. X-12). Por oposición, las facultades del órgano se consideran esencialmente discrecionales cuando el orden jurídico le otorga “cierta libertad para elegir entre uno y otro curso de acción, para hacer una u otra cosa, o hacerla de una u otra manera” (Gordillo, op. cit., pp. X-12). _____

_____ En esa línea, tratándose de una facultad esencialmente reglada, cabe concluir que la municipalidad actuó dentro de lo normado por las previsiones que rigen el caso, ya que tanto la cláusula Tercera del Convenio Federal ratificado por ley 26.363, ley 7545 y Ordenanza 14.395, como asimismo la cláusula Segunda del Convenio Interjurisdiccional aprobado por el Decreto 597/2016 y que remite a dicho Convenio Federal, ponen a cargo de la oficina comunal emisora de licencias el deber de informar al solicitante en el trámite de renovación las infracciones que registren sentencia firme de acuerdo con el Registro Nacional de Antecedentes de Tránsito, y asimismo de exigirle el cumplimiento de las multas pendientes de cancelación impuestas por sentencia firme,

con carácter previo a toda tramitación en el Sistema Nacional de Licencias de Conducir, no advirtiéndose al respecto la ilegalidad o arbitrariedad requeridas por el artículo 87 de la Constitución Provincial para tornar procedente la acción de amparo. _____

_____ V) *Costas*: El artículo 67 del Código Procesal Civil y Comercial dispone como regla general en materia de imposición de costas, que deberá pagarlas la parte vencida y luego, en el segundo párrafo, dice que el juez podrá eximir total o parcialmente de esta responsabilidad al litigante vencido si encuentra mérito para ello. _____

_____ En este proceso se advierte que el amparista pudo considerarse válidamente con razón para litigar en tanto tal como surge de la jurisprudencia merituada en el considerando que antecede, casos similares han recibido distintas respuestas jurisdiccionales. En situaciones como la presente se ha dicho que “las costas del pleito deben ser distribuidas por su orden si el desenvolvimiento que encierran los considerandos del fallo hace ver que las cuestiones debatidas presentan abundantes puntos abiertos a las divergencias doctrinarias y jurisprudenciales que pudieran determinar la fundada creencia de los actores – apoyada en elementos objetivos- de su derecho para litigar como lo hicieron (CNCiv. Sala E. 10/05/84, LL, 1985-A-54)” (citado por Loutayf Ranea, *Condena en Costas en el proceso civil, Astrea*, pag. 86/87). _____

_____ Así entonces, siendo que en el presente caso la razón probable para litigar se apoya en circunstancias objetivas, tal como la existencia de jurisprudencia discordante en relación a casos similares, se encuentra en ello motivo suficiencia para imponer las costas del presente proceso por el orden causado. En este sentido se han pronunciado Fassi y Yañez al decir que la razón fundada para litigar debe apoyarse en circunstancias fácticas o jurídicas que demuestren suficientemente la razonabilidad del derecho sostenido en el pleito (autores citados, Código Procesal Civil y Comercial, T. I, pág. 417).

_____ Por ello, _____

F A L L O :

I) **RECHAZANDO** la demanda de amparo deducida a fs. 13/24 por el señor A O D A E contra la Municipalidad de Salta. **COS- TAS por su orden.**

II) **CÓPIESE**, regístrese y notifíquese.