

**31158-"SANABRIA HUGO ERNESTO C/ MUNICIPALIDAD DE LA PLATA
S/MEDIDA AUTOSATISFACTIVA"**

La Plata, 12 de Diciembre de 2014. -

AUTOS Y VISTOS: Estos autos caratulados "SANABRIA HUGO ERNESTO C/
MUNICIPALIDAD DE LA PLATA S/ MEDIDA AUTOSATISFACTIVA. Causa
N°31158, en trámite por ante este Juzgado en lo Contencioso Administrativo N° 1 de
La Plata, de los que;-

RESULTA:-

1. A fs. 25/36 se presenta el Sr. Hugo Ernesto Sanabria, con patrocinio letrado, solicitando como medida autosatisfactiva se ordene a la Municipalidad de La Plata, el inmediato otorgamiento de la renovación de su licencia de conducir para la categoría profesional. –

Relata que al solicitar la licencia para conducir vehículos de transporte de pasajeros, le fue requerido acompañar copia certificada de la sentencia condenatoria que sobre él recayera el día 28 de abril de 2006, de dos años y diez meses de prisión en suspenso y cinco años y diez meses de inhabilitación especial para conducir vehículos automotores; en el marco de la causa "*Sanabria Hugo Ernesto s/ homicidio culposo agravado*". –

Sostiene que el día 28-II-2009 se produjo el vencimiento de la pena de prisión y el día 25-III-2012, el de la pena de inhabilitación. Que tal como le fue requerido, acompañó copia de aquella y el certificado del vencimiento de las penas impuestas.

–

Afirma que el municipio funda su negativa en la aplicación del Decreto 532/09, reglamentario de la Ley 13.927, arts.19 y 20 del Anexo II, en tanto a la existencia de antecedentes penales en una causa vinculada con accidentes de tránsito. Destaca

que esa decisión resulta arbitraria e ilegítima, toda vez que vulnera sus derechos constitucionales a trabajar y a ejercer industria lícita, provocando una estigmatización de su persona e impidiendo el desarrollo del proceso de resocialización, este como deber irrenunciable que asume el Estado; cuestión que amerita la urgencia de la tutela judicial. –

Funda en derecho su pretensión, acompaña prueba y solicita que se haga lugar a la pretensión articulada. –

2. A fs. 37 se dio curso a la pretensión autosatisfactiva por la vía del proceso sumarísimo del CPCC, ordenándose el traslado de la demanda por el término de cinco días. –

3. A fs. 43/50, se presenta el apoderado de la Municipalidad de La Plata y contesta la demanda, centrando su defensa principalmente en los siguientes argumentos: –

El Decreto Reglamentario 532/09, de la ley de Tránsito de la Provincia de Bs. As., establece como requisito esencial para la expedición de las licencias de conducir, el no poseer antecedentes penales relacionados con automotores. –

Que la denegatoria de la solicitud de renovación de la licencia de conducir que pretende el actor, tiene como fundamento la aplicación de lo legalmente ordenado, sujetándose el municipio al ordenamiento jurídico vigente. –

Sostiene que la sola afectación del derecho a transitar, que le produciría la falta de otorgamiento de la licencia, no alcanza para efectuar excepciones a la norma general para la expedición de licencias, dado que –sostiene- no se ha acreditado que necesite la licencia para ejercer industria o profesión. –

Destaca que de ser acogida la medida peticionada por el accionante, se afectará gravemente el interés público, pues se permitirá soslayar las previsiones de

la Ley de Tránsito Provincial y su Decreto Reglamentario, en cuanto a los requisitos exigibles, para la obtención de la Licencia de conducir. –

Arguye respecto a la inadmisibilidad de la vía intentada. –

Funda en derecho, ofrece prueba y solicita el rechazo de la medida solicitada y la acción interpuesta. –

4. A fs. 52 la parte actora peticiona se otorgue la medida solicitada o en su defecto se abran a prueba las presentes actuaciones. –

5. A fs. 53 conforme el estado de las actuaciones, se tiene por innecesaria la prueba pendiente de producción. –

CONSIDERANDO.-

1. Naturaleza de la pretensión. –

Que conforme señala la doctrina, las medidas autosatisfactivas consisten en un requerimiento urgente formulado ante el órgano jurisdiccional por los justiciables que se agota con su despacho favorable, resultando innecesaria la iniciación de una ulterior acción principal para evitar su caducidad o decaimiento (Conf. Gallegos Fedriani, Pablo, *“Las medidas cautelares contra la administración pública”*, Ed. Ábaco, 2002, pág. 136). Respecto de las mismas se ha señalado que exigen la concurrencia de una “fuerte probabilidad de que le asista razón al ocurrente” y la “urgencia” en que sea atendido su pedido so riesgo de sufrir un “daño inminente e irreparable” (Conf. Vargas, Abraham Luis, *“Teoría General de los Procesos Urgentes”*, en Peyrano, Jorge W., *Medida autosatisfactiva*, Ed. Rubinzal-Culzoni, 2001, pág. 154). –

Las medidas autosatisfactivas no son una especie de anticipación de la tutela porque aquella anticipación, que logra el despacho interino de fondo, no debe confundirse con la autosatisfacción de la pretensión, que se despacha en proceso

propio, no subordinado a otro principal. En otras palabras corresponde diferenciar a las medidas cautelares, sean estas de innovar o de no innovar, o despachos interinos de fondo, pues estos institutos siempre requerirán el dictado de una sentencia ulterior; de las medidas autosatisfactivas, cuya vigencia no depende de la interposición coetánea o ulterior de una pretensión principal, aun cuando este último instituto resulte más acertado para lograr la celeridad necesaria en el cumplimiento del derecho que se reclama. –

Asimismo la sumariedad de la cognición en la medida autosatisfactiva se vincula con la situación de daño inminente a que se encuentra expuesto el derecho probable a ser protegido, por cuanto la finalidad buscada en estos procesos urgentes, no consiste en asegurar el efecto práctico de otro proceso sino solucionar "urgencias puras" que encierran la posibilidad de que el requirente sufra un grave perjuicio (Peyrano, Jorge W., *"Procesos cautelares, urgentes y tuitivos de la ley. Tendencias sistémicas"*, La Ley, del 14-V-2009). –

Respecto del cauce procesal articulado, frente a la defensa opuesta por la demandada de autos, es preciso recordar que, conforme a la doctrina sentada por la CSJN, *"atañe a los jueces buscar soluciones que se avengan con la urgencia que conllevan las pretensiones, para lo cual deben encauzar los trámites por vías expeditivas y evitar que el rigor de las formas pueda conducir a la frustración de derechos que cuentan con tutela de orden constitucional"* (CSJN: Fallos: 324:122; 327:2127; 329:2552 y 331:453, entre muchas otras). –

En sentido coincidente con la doctrina citada, me permito apuntar lo sostenido por Carlos A. Ghersi -que comparto-: *"...Por eso es necesario insistir en que las herramientas derecho de fondo y derecho procesal deben aunarse en tiempo y lugar justos; de lo contrario el derecho solo servirá para el disciplinamiento social injusto y*

perderemos así la significación moral del derecho" (Gherzi, Carlos "Medidas autosatisfactivas: El Poder judicial y los derechos humanos", en bol. de J.A. del 29/8/01, pág. 78 y sgts.). –

2. Delimitación de la contienda. –

La Municipalidad de La Plata afirma que el acto administrativo cuestionado en autos, que deniega al actor la renovación de la licencia de conducir de carácter profesional no merece reproche alguno, toda vez que el mismo está sujeto al ordenamiento jurídico vigente conforme al principio de legalidad. El que ve cumplimentado al fundar el acto que aquí se debate, en los arts. 19 y 20 del Anexo II, Decreto 532/09, reglamentario de la Ley 13.927 de Tránsito de la Provincia de Buenos Aires, que adhiere a las Leyes nacionales 24.449 y 26.363. –

Así, el Decreto 532/09 -en su Anexo II- dispone que *"No podrán acceder a una licencia con categoría profesional aquellos conductores que hayan sido inhabilitados o que tengan o hayan sido condenados por causas referidas a accidentes de tránsito..."* (art. 19), y que *"...debe denegarse la habilitación de clase D para servicio de transporte cuando el solicitante tenga antecedentes penales relacionados con delitos con automotores, en circulación, contra la honestidad, la libertad o integridad de las personas, o que a criterio de la autoridad concedente pudiera resultar peligroso para la integridad física y moral de las personas transportadas"* (art 20 inciso 3). –

Sin embargo, la Ley 13.927, en su art. 8, establece que *"El Ministerio de Jefatura de Gabinete y Gobierno emitirá las Licencias de Conducir, resguardando las características técnicas y de seguridad que establece la Ley N° 24.449. 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 del RUIT y del RENAT dependiente de la Agencia Nacional de Seguridad Vial, que certifiquen que no existe impedimento para conducir en el territorio provincial y en cualquier otra jurisdicción del país”. –

De tal modo, la cuestión debatida en autos reposa centralmente en el derecho a trabajar y ejercer toda industria lícita y la razonabilidad de la reglamentación citada (arts. 14 y 75 inc. 22 de la CN; art. 27 de la CPBA; y art. 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). –

3. Derechos involucrados. –

Se halla comprendido en el debate de autos el derecho del accionante “*de trabajar y ejercer toda industria lícita*”, reconocido en el artículo 14 de la Constitución Nacional y 27 de la Constitución Provincial, así como en los instrumentos internacionales de jerarquía constitucional, en particular la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, según la cual toda persona tiene derecho al trabajo en condiciones dignas y a seguir libremente su vocación (art. XIV); la Declaración Universal de Derechos Humanos, que determina que toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo y a la protección contra el desempleo (art. 23); y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, por el que se reconoce el derecho a trabajar, que comprende “*el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado*”, a cuyo fin el Estado debe tomar medidas adecuadas para garantizar ese derecho (art. 6 del PIDESC). Precizando el alcance de ésta obligación, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha subrayado que dicha norma “*...estipula obligaciones jurídicas precisas y no un simple principio de alcance filosófico [...] en particular el derecho a no ser privado del trabajo de forma injusta*” (Comité DESC. “*El Derecho al Trabajo*”, Observación

general N° 18, 35° período de sesiones, del 24-XI- 2005 [Artículo 6 del PIDESC], párrafos 2 y 4), pues si bien es un derecho social, el derecho al trabajo es también “*un derecho individual que pertenece a cada persona*” y “*engloba todo tipo de trabajos, ya sean autónomos o trabajos dependientes sujetos a un salario*” (Ídem, párr. 6). –

Es por lo dicho que resulta inadmisibles considerar que el derecho al trabajo se encuentra satisfecho por la mera posibilidad del actor de realizar otras tareas remuneradas, toda vez que es de su esencia la libertad en la elección del trabajo. –

En lo que respecta a la exigencia de que concurra una fuerte probabilidad de que le asista razón al ocurrente (Conf. Vargas, Abraham Luis, “Teoría General...”, Op. Cit., pág. 154), se advierte que en materia de derechos fundamentales rige el principio del “*favor libertatis*”, que veda el uso indiscriminado y discrecional de medidas que puedan afectar derechos fundamentales del hombre (ver. García de Enterría, E. y Fernández, Tomás, R, “Curso de Derecho Administrativo”, Madrid 1993, Tomo II, pág. 118; y Cassagne, Juan Carlos “Derecho Administrativo”, Abeledo Perrot, 1996, Tomo II, pág. 471). –

Ahora bien, es sabido que los derechos reconocidos en la Constitución no son absolutos (Fallos 199:149 y 483; 200:450; 249:252; 262:205, entre muchos otros) sino que están sujetos, en su ejercicio, a reglas y limitaciones indispensables para el orden y la convivencia social (Fallos 188:105). Que esa conformación social de los derechos individuales se encuentra en las raíces de los instrumentos fundacionales del derecho internacional de los derechos humanos. En efecto, el ejercicio de los derechos y libertades que ellos reconocen se encuentran sujetos a las limitaciones establecidas por la ley con el fin de asegurar los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar

general en una sociedad democrática (artículo 29.3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos), o bien por las justas exigencias del bienestar general y del desenvolvimiento democrático (artículo 28 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; en igual sentido el art. 32.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). –

Es que tanto la Constitución como los instrumentos internacionales referidos, 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. Según la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), 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 (Corte IDH. Opinión Consultiva OC-5/85, “La colegiación obligatoria de periodistas”, del 13-XI-1985, Serie A, N° 5, párr. 46; Opinión consultiva OC-6/86, “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. del 2-V-2008, Serie C, N° 177, párr. 52, entre muchos otros). Por su parte, 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 (Fallos 136:161; 172:21 y 291; 199:483; 200:450; 201:71; 204:195; 243:449 y 467; 263:83; 269:416; 297:201, citados en Fallos 312:496, cons. 7°). –

Tales requisitos y su desarrollo jurisprudencial se condensan en los principios de legalidad y razonabilidad, consagrados -respectivamente- en los arts. 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 (Gelli, María Angélica. *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y Concordada*, La Ley, 2° ed., Buenos Aires, 2003, Pág. 70).

–

En el supuesto de autos considero que la potestad conferida a la autoridad de aplicación, revela su mayor debilidad desde el punto de vista del primero de los recaudos exigibles a toda reglamentación de derechos, el principio de legalidad, que la torna susceptible de reproche constitucional. –

Ello así, toda vez que si bien la denegatoria de renovación de la licencia de conducir en la categoría profesional se sustentó en la aplicación de los arts. 19 y 20 del Decreto 532/09 (Anexo II), reglamentario de la Ley 13.927, la norma no prevé el supuesto del actor (existencia de una condena penal agotada) con la precisión que es necesario exigir de modo de conocer con antelación la situación reglamentaria del derecho de referencia. –

Como consecuencia de la idea de que es la ley la que gobierna, y no los hombres, el requisito de legalidad supone que las condiciones y circunstancias que autorizan una restricción al ejercicio de un derecho humano determinado, deben estar claramente establecidas por ley, con carácter previo. En efecto, el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) establece que las restricciones permitidas al goce y ejercicio de los derechos humanos no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes, entendiendo por el término “leyes” aquellas normas emanadas de los órganos legislativos constitucionalmente previstos y democráticamente elegidos, y elaboradas según el procedimiento establecido por las constituciones de los Estados. Es decir, como leyes en sentido formal y no

simplemente como disposiciones de carácter general (Corte IDH. Opinión consultiva OC-6/86, “*La expresión leyes en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*”, Serie A, Nº 6, párrs. 27, 32 y 38). –

Es fundamental en un Estado de Derecho, el establecimiento de reglas de juego claras a la hora disponer limitaciones a los derechos, no sólo a fin de que los ciudadanos preordenen su conducta a tales pautas en aras de la seguridad jurídica, sino también para que puedan impugnarlas si las consideran injustas, en aras de la tutela judicial real y efectiva (art. 15 de la Const. Prov.), la cual solo se realiza si el organismo administrativo se encuentra obligado a actuar dentro de y conforme a unos poderes legalmente delimitados. –

Es que -como ha sido ya expresado- la potestad de restringir derechos corresponde exclusiva y excluyentemente a la Legislatura. Primero porque es la que se halla investida del poder de policía que la faculta para limitar razonablemente los derechos consagrados por la Constitución (artículos 1, 2, 10, 103 inciso 13 y en particular art. 42, Const. Prov.), y además por cuanto dicha potestad no puede ser delegada al Poder Ejecutivo, merced a la prohibición establecida por el artículo 45 de la Constitución Local, según el cual “*los poderes públicos no podrán delegar las facultades que le han sido conferidas por la Constitución, ni atribuir al Poder Ejecutivo otras que las que expresamente le estén acordadas por ella*”. –

También aparece reprochable la reglamentación desde el principio de razonabilidad, entendido como la adecuación de los medios elegidos a los fines perseguidos (CSJN. Fallos 160:247; 171:349 y 243:98). –

En ese sentido, estimo que la denegatoria al ejercicio de un derecho constitucional en base a una condena que se halla vencida, produce la estigmatización de la conducta del actor, precisamente cuando el espíritu de la

legislación penal es la reforma y readaptación social de los condenados (art. 5 inc. 6 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos - "Pacto de San José de Costa Rica"). –

Se advierte entonces la arbitrariedad del Decreto 532/09, y de la denegatoria efectuada por la demandada con sustento en dicha norma, toda vez que al negar el otorgamiento de la licencia de conducir, pretende prolongar indefinidamente la pena condenatoria impuesta al actor, la cual ha sido cumplimentada y se encuentra vencida desde hace más de 2 años (tal como surge del certificado obrante a fs.5). –

Se pone en evidencia que en la normativa aplicada, existe un juzgamiento por lo que la persona hará a futuro, por la mera posibilidad de que el actor -de serle otorgada la licencia que solicita- cometa hechos delictivos similares a los que dieron lugar a una condena anterior, cumplimentada y vencida. –

Es decir, que los hechos pasados son utilizados como parámetro para prever que hechos ilícitos futuros probablemente ocurrirán. Se sanciona a una persona no con apoyo en lo que ha hecho, sino en lo que es, en el riesgo que exterioriza, en lo que puede hacer. Dicha lógica, trasladada al derecho penal, coincide con los desarrollos del positivismo criminológico propios del siglo XIX, de sesgo autoritario, puesto que ante la existencia de una condena penal será la Administración la que decida a su criterio, y sin ningún otro parámetro legal preestablecido, cuándo el requirente se encontrará en condiciones de conducir y ejercer su profesión habitual, todo lo cual resulta inadmisibile actualmente en un Estado democrático que se funda en la garantía de los derechos y las libertades fundamentales. –

4. Declaración de inconstitucionalidad. –

Al respecto, corresponde afirmar que aun cuando el accionante no haya peticionado expresamente la inconstitucionalidad de las normas que le fueran

aplicadas, las mismas resultaron cuestionadas a la luz de idénticos principios constitucionales que fundan la presente sentencia, y por tanto con respecto a ellos la demandada pudo ejercer una adecuada defensa. –

Sentado ello, se ha de precisar que si de la aplicación de la norma al caso concreto se desprende que la misma afecta derechos reconocidos en nuestra Constitución, el juez debe hacer prevalecer la manda constitucional (art. 31 y 28 de la CN) y que la declaración de oficio de inconstitucionalidad de una norma "*no solo es posible, sino obligatoria, pues la Constitución no rige cuando alguien lo pide, sino siempre (arts. 31 de la Constitución Nacional; 3 de la Constitución de esta Provincia)*" (SCBA, Causa L.81.953 "Omar" del 6-VII-2005). –

En ese sentido, la Corte Federal tiene dicho que la declaración de inconstitucionalidad "*es un acto de suma gravedad, al que sólo debe recurrirse cuando una estricta necesidad lo requiera, en situaciones en las que la repugnancia con la cláusula constitucional sea manifiesta e indubitable y la incompatibilidad inconciliable...la declaración de inconstitucionalidad sólo será procedente cuando no exista la posibilidad de una solución adecuada del juicio por otras razones que las constitucionales comprendidas en la causa*" ("*Mill de Pereyra*", CSJN, LL, 2001-F, 89). –

A su vez cabe tener presente que si se someten a decisión de los jueces cuestiones de derecho, en el ejercicio de la potestad de suplir el derecho que las partes no invocaron -trasuntado en el adagio "*iura novit curia*"-y atendiendo al ineludible deber de mantener la supremacía de la Constitución (art. 31 de la CN)- , aquellos se hallan facultados para declarar la inconstitucionalidad de las leyes sin necesidad de petición expresa de parte interesada (Conf. "*Banco Comercial de Finanzas*", SCJN, 19-VIII-2004, L.L., 30-VIII-2004; SCBA, causa L. 74.615, "*Yerí*"). –

Por su parte, la Constitución de la Provincia de Buenos Aires es mucho más categórica al establecer un mandato directo a los magistrados, a quienes les está vedada la aplicación de aquellas leyes o decretos que impongan a los derechos otras restricciones que las que aquella permite (art. 57), prohibición que, cuando la división de poderes resulta alterada, prevé como sanción la nulidad absoluta (art. 3), y por consiguiente no puede ser dispensada por decisión de las partes involucradas en el conflicto. –

En consecuencia, dicho mandato no admite otra solución al litigio que la declaración de inconstitucionalidad e inaplicabilidad al supuesto de autos de los arts. 19 y 20 del Anexo II del Decreto 532/09, en cuanto obstan al otorgamiento de la licencia de conducir del accionante; a cuyo fin la demandada deberá emitir un nuevo pronunciamiento con arreglo a lo aquí decidido. –

5. Las costas. –

Atento a la ausencia de petición expresa en este sentido, las costas se habrán de imponer en el orden causado (arts. 51 del CCA y 68 del CPCC). –

Por los fundamentos expuestos y lo normado por los arts. 163 y 496 del CPCC; –

FALLO: –

1. Declarando la inconstitucionalidad e inaplicabilidad de los artículos 19 y 20 inc.3, Anexo II del Decreto 532/09. –

2. Haciendo lugar a la medida autosatisfactiva promovida por el Sr. **Hugo Ernesto Sanabria**, condenando a la demandada Municipalidad de La Plata, a que en el plazo de cinco (5) días, proceda a emitir un nuevo pronunciamiento con arreglo a lo aquí decidido. –

3. Imponiendo las costas en el orden causado (arts. 51 del CCA y 68 del CPCC). –

4. Regulando los honorarios del Dr. Damián Alberto Barbosa (T. LVI, F. 168 CALP - Leg. Prev. 3-31462867-1), en la suma de PESOS OCHO MIL SETECIENTOS (\$8.700.-) arts. 1,2, 10/16, 21, 28 inc. b, 44 y concordantes del Dec. Ley 8904/77, con más un 10% de aporte legal a cargo de la parte (art. 12 inc. a de la Ley 6716). Prescindiendo de la regulación de los honorarios a favor del letrado apoderado de la parte demanda, en virtud de lo dispuesto por el art. 203 del Decreto-Ley 6769/58 y sus modificatorias, "Ley orgánica de Municipalidades", art 203.–

REGISTRESE. Notifíquese con transcripción art. 54 dec-ley 8904/77, a las partes y al profesional sus honorarios. –

LUIS FEDERICO ARIAS

Juez

Juz.Cont.Adm.Nº1

Dto.Jud.La Plata