

"BARD, RAUL ELIAS ANDRES C/ MUNICIPALIDAD DE SAN JOSE S/ CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO", EXPTE. N° 1698/CU.

///CUERDO:

En la ciudad de Concepción del Uruguay, provincia de Entre Ríos, a los treinta días del mes de Septiembre de dos mil veintiuno, reunidos en Acuerdo los Sres. miembros de la Cámara en lo Contencioso Administrativo Nº 2 con asiento en la ciudad premencionada, a saber: Presidente: Dra. María Fernanda Erramuspe, Vicepresidente: Dr. Federico José Lacava y el Vocal: Dr. Mariano Alberto López, asistidos por la Secretaria autorizante, fueron traídas a resolver las actuaciones caratuladas: **"BARD, RAUL ELIAS ANDRES C/ MUNICIPALIDAD DE SAN JOSE S/ CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO", EXPTE. N° 1698/CU.**

Practicado el sorteo de ley, resultó que la votación debía tener lugar en el siguiente orden: Dres. López, Lacava y Erramuspe.

Examinadas las actuaciones, el tribunal se planteó la siguiente cuestión:

¿Se debe hacer lugar a la demanda interpuesta? En su caso, ¿cómo se deben imponer las costas causídicas?

A LA CUESTIÓN PROPUESTA EL SR. VOCAL DR. LÓPEZ DIJO:

I. El Dr. Raúl Elías Andres Bard, por derecho propio -ff. 12/19-, se presentó ante este Tribunal e interpuso acción de nulidad contra la Municipalidad de San José. Solicitó se determine la ilegitimidad del acto administrativo por el cual se le deniega la expedición de la licencia para conducir exigiendo el pago previo de una multa de tránsito aplicada por la Municipalidad de Chivilcoy -Pcia. de Buenos Aires-. En consecuencia, peticionó el otorgamiento de la referida licencia sin necesidad de cumplir con dicha exigencia.

Manifestó que en fecha 25/11/2019 inició el trámite de renovación de su licencia para conducir -la cual expiraba el 12/12/2019- ante la Municipalidad de San José y que allí tomó conocimiento de que adeudaba una multa de tránsito impuesta por el Juzgado de Faltas de la ciudad de

Chivilcoy según acta n.º 00019279 de fecha 02/10/2017, por la suma de pesos \$8076,00.

Adujo que nunca fue notificado de aquella multa y que comunicó esta última situación al municipio. Afirmó que inspección municipal le informó que, igualmente, hasta tanto no salde el monto de la multa no podría continuar el trámite de renovación de la licencia.

Que frente a ello, en 26/11/2019 presentó una nota por mesa de entradas dirigida al Poder Ejecutivo Municipal, por la cual planteaba la ilegitimidad y arbitrariedad de tal exigencia por no estar contemplado por la Ley Nacional de Tránsito n.º 24449, por nunca haber sido intimado al pago, ni brindársele derecho de defensa alguno, por conculcar su derecho a circular libremente y por afectar su derecho a ejercer su profesión de abogado la cual lo obliga a viajar a diferentes tribunales provinciales. Puntualizó que dicha nota fue respondida por el municipio ratificando la exigencia. Consideró a este último como el acto administrativo que habilita la promoción de la presente acción.

Alegó que la ilegitimidad del acto administrativo que ataca es manifiesta dado que constituye una coacción por parte del Municipio, y que este se excede de manera arbitraria de sus facultades y viola las disposiciones de la propia ley nacional de tránsito. Consideró que el acto también es violatorio del principio *non bis in ídem* porque se intenta imponer dos sanciones: la multa y la no renovación del carnet.

Transcribió parte de la contestación a su nota realizada por la asesoría legal municipal en fecha 27/11/2019 en donde se asegura que la Municipalidad de San José no exige como requisito previo a la expedición del carnet de conducir el previo pago de multas pendientes sino que tal exigencia es impuesta por el Convenio Específico de Cooperación entre la Agencia Nacional de Seguridad Vial, la Provincia de Entre Ríos y la Municipalidad de San José de fecha 12/9/2014, y que no tiene capacidad para intervenir en los registros o borrar infracciones. Juzgó a estos fundamentos de absurdamente contradictorios y violatorios del principio de autonomía municipal.

Destacó que en 29/11/2019 interpuso nueva nota interpelando a la intendente de la ciudad, la que fue contestada en fecha 05/12/2019, ratificando en todos los términos lo aducido por la asesoría legal.

Sostuvo que la exigencia del pago de la multa violenta los principios de legalidad, razonabilidad, igualdad, finalidad y no confiscatoriedad, razón por la que solicita que el acto administrativo sea declarado ilegítimo.

Citó jurisprudencia en apoyo a su tesitura.

Ofreció pruebas.

Solicitó medida cautelar, por la cual ocurrió posteriormente por separado.

II. A ff. 31/33 vta. el Dr. Bard adjuntó constancia de pago de las multas exigidas por la Municipalidad de San José como condición para renovación de su licencia de conducir. Adujo que la demandada no cuenta con mecanismos que le permitan cumplir lo resuelto en la medida cautelar y que ante el vencimiento de su licencia y el comienzo del receso administrativo, realizó el pago de pesos \$8316,00 para no verse impedido de circular. En consecuencia, amplió la demanda interpuesta solicitando se condene al municipio a reintegrar las sumas abonadas con intereses hasta su efectivo pago.

Asimismo planteó la inconstitucionalidad del Convenio Específico de Cooperación entre la ANSV, la Provincia de Entre Ríos y el Municipio demandado de fecha 12/9/2014.

Argumentó que el requisito exigido por el convenio no puede interpretarse o implementarse de la forma en que lo hace el Municipio de San José para obtener la renovación de la licencia de manejo, porque desnaturaliza la finalidad perseguida con la reglamentación en la materia, desconociendo que el valor jurídico protegido es la seguridad vial.

Advirtió una desproporción entre los medios empleados por el convenio con relación a los fines perseguidos por el legislador en la materia. Aseveró que cancelar las multas no convierte al infractor en un conducto idóneo ni mucho menos propende a incrementar la seguridad vial.

Tildó a la actitud de la municipalidad demandada de irrazonable, arbitraria e incoherente respecto al ordenamiento normativo, a la luz de las garantías y principios constitucionales.

Definió como lesivo al convenio por afectar los derechos constitucionales emanados del art. 28 CN y a la libre circulación (art. 14 CN).

Calificó de irrazonable al convenio por no tener las restricciones relación con sus fines aparentes.

Fundó en derecho y citó doctrina en apoyo a su tesisura.

III. Previa intervención del Ministerio Público Fiscal, se declaró la admisibilidad del proceso -cfr. ff. 41/44 vta.-.

Ante la opción ejercida por la parte actora (en fecha 13/11/2020), se imprimió a las actuaciones el trámite del procedimiento sumario (en 19/11/2020).

IV. En fecha 16/12/2020 se presentó la Dra. Silvina Alejandra Raffo, en nombre y representación de la Municipalidad de San Jose, planteó excepción de falta de legitimación pasiva y subsidiariamente, luego de una negativa de rigor, contestó la demanda.

Planteó que su mandante no es quien trabó la tramitación de la renovación del carnet de conducir. Explicó que la expedición de la licencia de conducir ya no es un acto meramente local sino que por el Convenio Específico de Cooperación entre la ANSV, la Provincia de Entre Ríos y la Municipalidad de San José, y por la adhesión normativa del Municipio el carácter de la licencia es nacional; y que en consecuencia quien crea y establece las características y procedimientos de otorgamiento, emisión e impresión de la licencia de conducir nacional es la ANSV.

Resaltó que dicha agencia también coordina la emisión de los informes del Registro de Antecedentes de Tránsito como requisito para gestionar la licencia nacional de conducir y que es la ANSV quien, como propietaria de los instrumentos que expiden las licencias, los da en comodato a cada jurisdicción, como así también provee el soporte informático.

Aseguró que la acción debería estar dirigida a la ANSV y no al

Municipio por no haber obstruido este la expedición de la licencia. Postuló que la Municipalidad de San José no tiene injerencia alguna en modificar el procedimiento establecido por ley.

Subsidiariamente contestó la demanda. Propuso el rechazo de la acción por no reunirse los requisitos de procedencia legalmente reglados.

Aseveró que el acto atacado es totalmente legítimo. Aseguró que la Municipalidad de San José no le denegó la expedición de la licencia de conducir sino que le informó que es la ANSV quien otorga la licencia y que el CENAT que emite la ANSV impide al Municipio continuar con la emisión de una licencia nacional de conducir cuando de dicho informe surgen inhabilitaciones para conducir, sanciones firmes, entre otras.

Reiteró que la exigencia no es un capricho de la Municipalidad de San José, sino que emana del Convenio mencionado y del marco legal que lo regula, y que en consecuencia el Municipio no es competente para eliminar las infracciones de tránsito que obren en el sistema creado por la normativa nacional (a la cual adhiere la Provincia y el Municipio) y que se hubieran cometido fuera de la jurisdicción municipal. Añadió que sólo la ANSV podría, en todo caso, eliminar del sistema dichas infracciones.

Cuestionó que el accionante haya afirmado que su poderdante quien solicita libre deuda. Puntualizó que la municipalidad no es el ente autorizado para perseguir el cobro de la multa. Manifestó que es la ANSV quien requiere el CENAT y quien persigue el cobro.

Refutó los dichos del actor respecto a que sea el municipio quien le impide circular libremente y trabajar. Aseveró que el actor puede circular libremente en la actualidad y puede trabajar, ya que no ha demostrado ni que así lo haga, ni el real perjuicio.

Observó que no hay forma de probar que el pago de la multa por parte del Sr. Bard, ingrese al erario público del Municipio de San José.

Reputó que el Sr. Bard abonó las infracciones que se encontraban firmes y que, por tal motivo, se le otorgó la Licencia. En consecuencia -sostuvo- la acción contencioso administrativa deviene abstracta.

En relación a la devolución de la suma obligada en concepto de multa, concluyó que no sería el municipio quien deba reponer la suma erogada por el actor.

Ofreció prueba.

V. Requerida la opinión del Ministerio Público Fiscal, se expidió Sr. Fiscal de Cámara, -Dr. César A. Cesario- quien consideró que corresponde rechazar la demanda.

Sostuvo que la imposibilidad del municipio de emitir la renovación de licencia de conducir al accionante no configura un obrar ilegítimo o arbitrario, sino que se condice con una imposibilidad fáctica, ya que, el sólo hecho de poseer una multa impaga en el informe que se emite a través del CENAT, lo inhabilita a que se le otorgue la licencia. Entendió que el acto cuestionado no reviste ilegitimidad y que ha nacido a la vida jurídica de manera válida y legítima.

Consideró necesario atender la excepción de falta de legitimación pasiva interpuesta por la accionada en el marco del art. 57 CPA, al momento de contestar la demanda. Observó que el Municipio de San José no es en definitiva quien emite la licencia de conducir, sino que simplemente hace de nexo o gestor en el trámite ante la ANSV, por consiguiente, a su criterio, es esta Agencia quien debió ser demandada o al menos debió revestir el carácter de codemandada en autos.

Respecto al planteo de inconstitucionalidad adujo que no se observa en autos presencia de una violación sustancial y manifiesta de un derecho o garantía constitucional, por lo que aconseja su rechazo

VI. Finalmente, se ordenó pasar los autos a despacho para dictar sentencia.

VII. Resumidas en prieta síntesis las principales aristas de la controversia, así como las posturas en las que se apoyan las partes y la opinión del Ministerio Público Fiscal, cabe en primer lugar analizar el planteo de la demandada referente a la excepción de falta de legitimación pasiva opuesta al contestar el traslado conferido.

Específicamente la demandada sostiene que *"no es quien traba la tramitación de la renovación del carnet de conducir como bien se desprende de la documental que acompaña el accionante y cómo surge del convenio suscripto por este Municipio, la AGENCIA NACIONAL DE SEGURIDAD VIAL (ANSV) y LA PROVINCIA DE ENTRE RIOS. La expedición de la licencia de conducir ya no es un acto meramente local sino que por dicho convenio y por la adhesión normativa del Municipio (ordenanza 14/2011) el carácter de la licencia es nacional, en consecuencia quien crea y establece las características y procedimientos de otorgamiento, emisión e impresión de la licencia de conducir nacional es la AGENCIA NACIONAL DE SEGURIDAD VIAL (art. 4 ley 26.363)"* (cftr. f. 79 vta.).

Entiende la demandada que la *"... acción, debería estar dirigida a la ANSV y no a este Municipio que no obstruyó la expedición de la LNC. Como verá V.S. del convenio que se acompaña, la Municipalidad de San José no tiene injerencia alguna en modificar el procedimiento establecido por ley"*.

Y en apoyo a su postura cita un fallo del STJ dictado en un amparo, específicamente se refiere al fallo dictado en autos: "HACKLANDER Carlos Daniel c/ MUNICIPALIDAD DE SAN JOSÉ - ACCIÓN DE AMPARO".

Analizado el planteo excepcionante en cuestión, recuerdo que la carencia de legitimación, sea activa o pasiva, consiste en determinar si quien demanda o aquel contra quien se demanda, reviste o no la condición de persona idónea o habilitada por la ley para discutir el objeto sobre el que versa el litigio.

Es que la *"legitimatío ad causam"* hace a la titularidad del interés que es materia de la litis y constituye un presupuesto o requisito esencial e insoslayable para la admisión de la acción o petición de que se trate (conf. Cámara Primera de Apelaciones en lo Civil y Comercial de La Plata, Sala Primera, causas 233.547, reg. sent. 167/99; 234.697, reg. sent. 10/00, e.o.).

Que, de autos surge lo siguiente:

1.- En primer lugar, el fallo citado por la demandada en autos tiene por partes a distintos sujetos que los presentes en autos, es decir, no

existe en el caso cosa juzgada respecto de la actora en la presente causa por no haber sido parte en aquél.

2.- En segundo lugar, la propia Ley de Procedimientos Constitucionales en su art. 18 establece que la sentencia recaída: "*Sólo hará cosa juzgada formal, quedando subsistentes las acciones y recursos que correspondan*".

A ese respecto, Falcón nos recuerda que habrá cosa juzgada formal cuando: "*en un mismo proceso, por haberse agotado las vías del sistema, no se puede seguir pidiendo revisión de las resoluciones... la resolución es inimpugnable, Pero podría ser revisado lo resuelto en otro proceso*" (FALCON, Enrique M. "Derecho Procesal Civil, Comercial, Concursal, Laboral y administrativo, Rubinzal Culzoni Editores, Santa Fe, 2003, TºI, págs. 711/712).

Esta directiva en cuanto a la modalidad en la cualidad de la cosa juzgada de la sentencia de amparo implica una clara postura tomada por el legislador en relación al amparo en sí mismo. "*Así las cosas, el objeto principal será restablecer el goce del derecho o garantía o impedir su cercenamiento, a través de un procedimiento restringido en el conocimiento que podría renovarse en otro proceso posterior*" ("Procesos Constitucionales de Entre Ríos", Ed. Delta Editora; pág. 129/130).

Al efecto debe tenerse también presente que: "*si el rechazo fuera porque la acción o la omisión no fuera manifiestamente ilegítima o porque el conocimiento que puede tener el juez a partir de la restricción probatoria limita de tal manera el debate o la prueba necesario, la cosa juzgada será formal. De este modo, el accionante podrá interponer otra acción, de otro tipo, en la cual pueda presentar y probar su pretensión*". ("Procesos Constitucionales...", ob. cit.; pág. 131).

3.- En tercer lugar, la demandada invoca la supuesta falta de legitimación pasiva, fundada en que "*La expedición de la licencia de conducir ya no es un acto meramente local sino que por dicho convenio y por la adhesión normativa del Municipio (Ordenanza 14/2011) el carácter de la*

licencia es nacional, en consecuencia quien crea y establece las características y procedimientos de otorgamiento, emisión e impresión de la licencia de conducir nacional es la AGENCIA NACIONAL DE SEGURIDAD VIAL (art. 4 ley 26.363)“.

De manera que sostiene que, por el convenio invocado y la respectiva ordenanza, ha habido una especie de delegación de funciones administrativas desde el municipio demandado hacia el organismo nacional, para que éste disponga del libramiento del carnet habilitante.

Bajo tales parámetros, me permito formular los siguientes interrogantes: ¿es válido que el municipio demandado delegue su competencia administrativa para emitir carnet de conducir? ¿O que delegue su potestad de verificar si se encuentran cumplidos los requisitos legales para el otorgamiento de estos?

Sobre el punto, conviene recordar que, en términos generales, la Constitución Provincial establece que las atribuciones de los funcionarios y empleados de las municipalidades están limitadas por la ley suprema de la Nación, por la Constitución Provincial y por las leyes provinciales (art. 44); y prohíbe que todo empleado público pueda delegar, sin autorización legal, sus funciones en otra persona, siendo nulo, por consiguiente, lo que cualquiera de ellos obrase a nombre de otro (art. 45).

La delegación administrativa de competencias no es ajena al régimen constitucional entrerriano como tampoco lo es al derecho municipal. Y fue originariamente prohibida por la Constitución de 1886 y su reforma de 1903; para luego admitida previa autorización legal en los textos de 1933 y 2008, en sus artículos 20, 22, 14 y 45 respectivamente.

Nuestro texto constitucional prohibió, desde 1883 y mantuvo a la fecha, y de un modo terminante, la delegación de competencias funcionales constitucionales propias de un poder ya sea del estado provincial o municipal, en otro. Así lo dijo expresamente el ya citado artículo 45 y; en lo que al poder judicial respecta, lo reiteró el artículo 203 al impedir a los poderes legislativo y ejecutivo, arrogarse sus atribuciones.

La prohibición a la que refiere la primera parte del texto analizado, es decir, la distribución de funciones administrativas dentro de la esfera jurídica propia de cada poder, requiere autorización legal.

La distinción del tratamiento constitucional obedece a una razón sencilla. La delegación de competencias constitucionales fue prohibida en tanto compromete el principio de división de poderes y la administrativa permitida, en la medida en que distribuye funciones.

La controvertida en la especie se ubica en la segunda de las transmisiones analizadas, la administrativa, ya que trata de la delegación de una competencia propia del Municipio a un organismo nacional, es decir fuera del poder del estado municipal, lo que resulta inconcebible, ya que ni siquiera podría realizarse con autorización legal, por violentar la autonomía municipal que cuenta con protección constitucional.

Así, surge del art. 240, inc. 21, ap. 'f', de la Magna Carta provincial, que compete a los municipios ejercer el poder de policía y funciones respecto al tránsito, el que resultaría violentado de existir una delegación.

4.- En lo que hace a la autonomía Municipal, no podemos soslayar que la CSJN, al resolver la causa: "SHI, JINCHUI C/ MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE ARROYITO S/ ACCIÓN DECLARATIVA DE INCONSTITUCIONALIDAD", sostuvo: *"... Que la reforma de 1994 remarcó la trascendencia del municipio en el diseño institucional argentino en tanto orden de gobierno de mayor proximidad con la ciudadanía ... En esa inteligencia, el constituyente dispuso reconocer a los municipios de provincia, sujetos necesarios del federalismo argentino conforme al art. 5 de la Constitución Nacional, el status de derecho público de la "autonomía" (Fallos: 342:509), diferenciando sus contenidos y sus alcances ... De modo que la determinación de los "contenidos" evita que la autonomía quede "reducida a una simple fórmula literaria grandilocuente pero, en la práctica, vacía de contenido, porque no puede haber municipio autónomo verdadero si no le reconocemos explícitamente entidad política o le retaceamos la capacidad de organizar su administración y realizar los actos administrativos necesarios para el*

cumplimiento de sus funciones o los privamos del sustento económico-financiero indispensable para que preste aquellos servicios públicos que la provincia le asigne, inherentes a su existencia o le impedimos ejercer su "autonomía institucional" (Convención Constituyente Nacional, sesión del 8 de agosto de 1994, intervención del Convencional Merlo) (Fallos: 341:939, considerando 6º y 343:1389, voto de los jueces Maqueda, Lorenzetti y Rosatti). En cuanto a los "alcances" de cada contenido autonómico, ellos deben reflejar la heterogeneidad ínsita en todo régimen federal y por tanto ser fijados por cada provincia, atendiendo a las diferencias observables en la escala de vida vecinal a lo largo y ancho del territorio nacional, con el debido respeto de lo dispuesto por los arts. 5 y 123 de la Constitución Nacional" (Corte Suprema de Justicia de la Nación en causa 1751/2018/RH1 "SHI, JINCHUI C/ MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE ARROYITO S/ ACCIÓN DECLARATIVA DE INCONSTITUCIONALIDAD).

Para luego la Corte continuar: *"...En ese sentido, este Tribunal ha advertido que la necesaria existencia de un régimen municipal "determina que las leyes provinciales no sólo deben imperativamente establecer los municipios", sino que "no pueden privarlos de las atribuciones mínimas necesarias para desempeñar su cometido. Si los municipios se encontrasen sujetos en esos aspectos a las decisiones de una autoridad extraña -aunque se tratara de la provincial- ésta podría llegar a impedirles desarrollar su acción específica, mediante diversas restricciones o imposiciones, capaces de desarticular las bases de su organización funcional" (confr. Fallos: 312:326; 314:495 y 341:939, considerando 5º)" (CSJN en causa 1751/2018/RH1).*

5.- Entiendo que se encuentra suficientemente acreditado en autos que el CENAT no asume la competencia para la emisión de las licencias nacionales de tránsito, sino que certifica la capacitación del personal que el municipio disponga para trabajar en esa área, como así también provee los equipos informáticos, edilicios etc.

Como muestra de ello, de la Disposición N°779/14 del Ministerio de Transporte, que se agrega a ff. 60/63, surge: *"Que el Municipio*

de San José, de la Provincia de Entre Ríos, se adhirió a la Ley nacional Nº24.449 y a la Ley Nacional Nº26.363, por Ordenanza Municipal Nº014/2011. Que, encontrándose cumplimentado por el Municipio de San José el procedimiento establecido por la Disposición A.N.S.V. Nº207 para la "CERTIFICACIÓN DE LOS CENTROS DE EMISIÓN DE LICENCIA NACIONAL DE CONDUCIR" corresponde certificar y homologar el Centro de Emisión de Licencias de Conducir de dicho Municipio, habilitándolo a emitir la Licencia Nacional de Conducir...".

Y la cláusula décimo octava del Convenio Específico de Cooperación entre la Agencia Nacional de Seguridad Vial, la Provincia de Entre Ríos y el Municipio de La Ciudad de San José, para la implementación de la Licencia Nacional de Conducir y del Certificado Nacional de Antecedentes de Tránsito en la Provincia, que obra agregada a ff. 50/59 de autos dispone que: *"EL MUNICIPIO se compromete a efectuar todas las adecuaciones normativas necesarias y pertinentes para la implementación y exigencia del CENAT en su territorio. La autoridad competente, a los fines de posibilitar el cobro de las multas por infracciones de tránsito... se compromete a modificar las normas técnico registrales y/u operativas, que resulten necesarias a los efectos de hacer obligatoria la cancelación de la deuda por multas por infracciones de tránsito... con carácter previo a la realización de los trámites vinculados a la Licencia Nacional de Conducir".*

Es decir que la CENAT pretende obligar a los municipios a que adecuen la normativa local a esos efectos, pero en modo alguno ese ente ha asumido la competencia para otorgar la licencia, sólo certifica los centros de emisión de las mismas.

Por último, luego de que el actor abonara la multa reclamada, y se le otorgara la LNC, la titular de la Dirección de Asuntos Legales y Jurídicos de la Agencia Nacional de Seguridad Vial, acompañó la documentación que luce agregada a ff. 67/78, y específicamente del mismo, puede constatarse a f. 75, la existencia de un informe referido a la renovación de dicha licencia por parte del actor, y en el mismo se consigna: *"CEL emisor: SAN JOSÉ"*; por lo que mal

puede el municipio invocar su falta de legitimación.

Como corolario de todo lo expuesto, entiendo que no se configura en autos la situación que denuncia la demandada y que amerite hacer lugar a la excepción de falta de legitimación pasiva opuesta, por cuanto el Municipio no ha sido privado de su competencia administrativa para emitir el mentado carnet habilitante para conducir -ni podría legítimamente serlo-.

Es que siendo el municipio autoridad de aplicación del procedimiento cuya culminación es el libramiento de la Licencia Nacional de Conducir, queda alcanzado por una acción que comprende al acto singular de ejecución, por lo que traer al proceso a la autoridad respectiva a cargo del cumplimiento consignado, constituye una derivación lógica de la que no puede desprenderse el estado municipal.

Circunstancia que me permite proponer al acuerdo rechazar la excepción de falta de legitimación pasiva articulada por el municipio.

VIII. Debe también resolverse el planteo defensivo opuesto por la demandada en cuanto a que la acción contencioso administrativa habría devenido abstracta, ya que el Sr. Bard al abonar las infracciones que se encontraban firmes, obtuvo la LNC.

En tal sentido, cabe decir que si bien es cierto que en su oportunidad -ff. 41/44 vta.- se ha expedido la Presidencia de este cuerpo en relación a la admisibilidad de la contienda, resulta de singular necesidad corroborar la subsistencia de tales presupuestos antes de abordar la solución fondal habida cuenta que, como ha inveteradamente afirmado la Corte Suprema de Justicia de la Nación en plurales pronunciamientos, el estado de incertidumbre sobre la existencia, alcance y modalidad de una relación jurídica debe ser concreta al momento de sentenciar (Fallos: 310:606; 311:421; 331:400, entre otros).

Cabe rememorar que cuando se habla de casos devenidos abstractos se hace referencia a causas en las que, si bien al momento de haber sido llevadas a conocimiento de la judicatura reunían todas las características del caso judicial, durante el trámite del proceso acaecen circunstancias que

tornan estéril el dictado de una sentencia sobre el fondo de la controversia. Es precisamente la exigencia del mantenimiento en el tiempo del interés por el cual se reclama el detonante del nacimiento de la mentada doctrina. Y para que ésta no se configure resulta basilar que el interés personal que necesariamente debe existir al comienzo del pleito (standing) continúe durante toda su existencia (mootness) (cfr. Laplacette, Carlos J., "Exigencias temporales del caso judicial. La doctrina de los casos devenidos abstractos y posibles correcciones", en Revista La Ley, diario del 23/3/2011, pág. 1).

El "caso abstracto" o "moot case" se configura cuando no existe discusión real entre el actor y el demandado, ya sea porque el litigio es ficticio desde su comienzo, o porque a raíz de un acontecimiento subsiguiente -como es el caso- se ha extinguido la controversia o ha cesado de existir la causa de la acción. Ante la desaparición del interés que sustenta la controversia el Juez se encuentra inhabilitado para ejercer su jurisdicción, no pudiendo exigirse pronunciamiento sobre lo que ya ha dejado de existir; sobre una cuestión que ha devenido abstracta, por haber desaparecido el fundamento y el contenido de la pretensión.

Por ello se ha sostenido que "... si la sentencia carece de sentido por haber cesado la controversia, por haber desaparecido el factor generador o desencadenante del pleito, o por carecer de efecto jurídico la resolución que dicte el tribunal, resulta lógico concluir que cualquier decisión judicial al respecto ya no significaría la solución de un caso ni la determinación de un objeto, por cuanto éste ha desaparecido" (cfr. Vanossi, Jorge R., "Jurisdicción y Corte Suprema ante los casos abstractos", Revista Jurídica de Buenos Aires, Tomo I-IV, Buenos Aires, 1963, pág. 132).

En esa línea directriz ha dicho el Alto Cuerpo en el orden federal que "... *para instar el ejercicio de la jurisdicción del Tribunal (...) es necesario que la controversia que se intente traer a su conocimiento no se reduzca a una cuestión abstracta, como sería la que pudiera plantear quien ya carece de interés económico o jurídico susceptible de ser eficazmente tutelado por el pronunciamiento a dictarse*" (Fallos: 189:245; 293:708; 312:2440, entre

muchísimos otros).

Trasladando la hermenéutica desplegada a la hipótesis de autos, para poder concluir que la pretensión ha devenido abstracta y, en consecuencia, estéril un pronunciamiento judicial por haber perdido actualidad, resulta indispensable verificar que el objeto de la pretensión ha sido satisfecho en su totalidad, por aquello de que si una parte de los cuestionamientos se mantiene vigente, subsiste el requisito constitucional de causa o controversia, y por ende, el deber judicial de expedirse al respecto.

Y en el caso de autos, más allá de las expresiones vertidas por la demandada, resulta evidente que no obstante ser cierto que el accionante abonó las multas reclamadas a efectos de obtener el libre deuda que posibilitó la obtención de la licencia nacional de conducir - LNC-, la presente acción no ha perdido objeto actual, dado que el actor, al momento de ampliar la demanda -ff. 31/33 vta.-, planteó como nuevas pretensiones que se condene al Municipio demandado a reintegrar las sumas abonadas con sus intereses hasta el efectivo pago, además de la declaración de inconstitucionalidad del Convenio Específico de Cooperación entre la Agencia Nacional de Seguridad Vial, la Provincia de Entre Ríos y el Municipio de La Ciudad de San José.

Esto revela sin hesitaciones la subsistencia en el actor de un interés jurídico suficiente, ya que no puede resolverse dicho reintegro sin previamente analizar la legalidad del accionar municipal.

No pudiendo entonces predicarse que estamos ante una acción meramente conjetural o hipotética sino ante un caso concreto que necesita dilucidación, ni habiendo devenido su objeto abstracto al no haber sido materialmente satisfecha la pretensión esgrimida, corresponde desestimar el ensayo defensivo articulado e, inmediatamente, ingresar al tratamiento de la cuestión fondal.

IX. Comprobada la subsistencia de los presupuestos que hacen a la procedencia formal de la acción intentada e introduciéndome en el abordaje de la incertidumbre a dilucidar, principiaré por dar tratamiento al planteo fondal, y en tal cometido, surge evidente que se puede identificar al

menos tres pretensiones esbozadas por el actor: por la primera de ellas pretende se determine la nulidad por ilegitimidad del acto en virtud del cual el Municipio le denegó al actor la expedición de la licencia de conducir con fundamento en que éste no habría cumplido con el pago previo de una multa de tránsito aplicada por el municipio de Chivilcoy, de la provincia de Buenos Aires.

La segunda pretensión consiste en recabar del Tribunal la declaración de inconstitucionalidad del Convenio Específico de Cooperación celebrado el día 12/9/2014 entre la Agencia Nacional de Seguridad Vial -dependiente del Ministerio del Interior y Transporte de la Nación-, la Provincia de Entre Ríos y la Municipalidad de San José, y que tuviera por finalidad implementar la licencia nacional de conducir en el ámbito de este último municipio.

La restante pretensión se endereza a obtener el reintegro de la suma de Pesos Ocho Mil Trescientos Dieciseis (\$8.316,00), correspondientes a las multas exigidas, las que alude haber abonado en fecha 18/12/2019 a efectos de obtener la renovación del carnet, suma a la que -peticiona- deberá adicionársele los intereses hasta el efectivo pago.

En este punto, considero un imperativo poner de resalto que en el cumplimiento del cometido propuesto, sólo me detendré en los argumentos y pruebas producidas que considero conducentes y decisivas para componer el litigio (CSJN, Fallos: 258:304; 278:271; 291:390; 300:535; 301:676; 302:235; 306:444; 308:584; 308:950; 308:2263).

X. En lo que hace a la pretensión consistente en obtener la nulidad por ilegitimidad del acto en virtud del cual el Municipio le denegó la expedición de la licencia de conducir con fundamento en que éste no habría cumplido con el pago previo de una multa de tránsito, surge de autos lo siguiente:

a) No se encuentra controvertido que el municipio demandado denegó en un primer momento la solicitud de renovación del carnet habilitante a través de un dictamen de la Asesora Legal del Municipio de San José, el que

obra agregado a f. 7 y vta.; y que, luego dicho dictamen es "ratificado" por la Titular de la Presidencia Municipal, mediante nota obrante a f. 10.

Por lo que más allá de que nos encontremos ante notas, que carecen de las formalidades propias del acto administrativo (v.gr. "Decreto", "Resolución", etc.), no queda lugar a duda que a través de las mismas se exteriorizó la voluntad del municipio demandado sobre todo de la ratificación formulada en fecha 03/12/2019 por la Sra. Presidenta municipal, la que constituye el acto definitivo y causatorio de estado por resolver el fondo de la cuestión y emerger de la más alta autoridad Municipal.

b) En orden a los requisitos para que la negativa por parte del Municipio demandado sea susceptible de ser declarada nula por ilegitimidad, en general, los autores entienden que los términos presunción de juridicidad, presunción de legalidad, presunción de validez o presunción de legitimidad son sinónimos, y ello implica que se supone que el acto administrativo ha sido dictado con arreglo a derecho. De manera que el acto puede ser válido (o legítimo) o inválido (o ilegítimo), según si sus presupuestos o elementos se ajustan o no a derecho.

c) Si acudimos a los presupuestos de derecho en cuanto a éste caso, surge en primer lugar que el propio municipio ha reconocido a través de la nota de la asesora legal, luego ratificada por la Presidente Municipal, que el Municipio de San José *"NO exige como requisito previo a la expedición del carnet de conducir, el previo pago de multas pendientes; sino que tal exigencia es impuesta por el Convenio Específico de Cooperación entre la Agencia Nacional de Seguridad Vial, dependiente del Ministerio del Interior y Transporte de la Nación, la Provincia de Entre Ríos y la Municipalidad de San José, que fuera celebrado en fecha 12 de Septiembre del año 2014, a los efectos de implementar la Licencia Nacional de Conducir en el ámbito de la Provincia de Entre Ríos"*.

De lo que se desprende que el Municipio reconoce no contar con normativa que lo obligue a exigir el pago de multas pendientes como requisito previo a denegar la renovación del carnet de conducir.

d) También surge de dicha aseveración, que para la demandada, la negativa es una exigencia impuesta por el Convenio Específico de Cooperación entre la Agencia Nacional de Seguridad Vial, dependiente del Ministerio del Interior y Transporte de la Nación, la Provincia de Entre Ríos y la Municipalidad de San José.

Por ello analizaré la Disposición N°188/2010 CENAT, dictada como consecuencia del Convenio Específico de Cooperación citado,

En el art. 1º dispone: *"ARTICULO 1º — Créase e impleméntese, bajo la órbita de la DIRECCIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE ANTECEDENTES DE TRÁNSITO, DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE LICENCIA DE CONDUCIR Y ANTECEDENTES DE TRÁNSITO, a cargo del REGISTRO NACIONAL DE ANTECEDENTES DE TRÁNSITO, el CERTIFICADO NACIONAL DE ANTECEDENTES DE TRÁNSITO —CENAT—, como elemento registral válido para informar los datos relativos a los inhabilitados para conducir, informe de infracciones, de las sanciones firmes impuestas y de sanciones penales en ocasión del tránsito, las suspensiones por ineptitud dictadas por autoridades administrativas y/o judiciales competentes y de las retenciones preventivas de licencias decretadas por autoridades competentes, con carácter previo al otorgamiento, y renovación de la Licencia Nacional de Conducir, modificación de la licencia, cambio de domicilio y cambio y/o ampliación de clase y ante los requerimientos de información concernientes a los antecedentes de tránsito solicitadas por autoridades competentes."*

De manera que surge con manifiesta claridad, que se crea a cargo del Registro Nacional de Antecedentes de Tránsito, el Certificado Nacional de Antecedentes de Tránsito -CENAT-, *"como elemento registral válido para informar los datos relativos a los inhabilitados para conducir, informe de infracciones..."*; pero no determina que, según sea el resultado del informe de infracciones de tránsito, deba negarse la renovación de la misma. Distinta sería la situación si se informara que se encuentra inhabilitado para conducir o suspendido por ineptitud, circunstancias éstas que no surgen de autos. De modo que no surge de la letra de dicha disposición que deba negarse

la renovación solicitada, por lo que entiendo que se ha introducido un requisito que no se encuentra establecido en la Ley 24.449.

De la lectura de los considerandos de la norma en cuestión, surge que: *"...Que entre las funciones de la AGENCIA NACIONAL DE SEGURIDAD VIAL se encuentran, conforme lo establece el artículo 4º incisos f), k) y q) de la norma referenciada, respectivamente, la de autorizar a los organismos competentes en materia de emisión de licencias de conducir de cada jurisdicción provincial, municipal y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a otorgar la Licencia Nacional de Conducir, certificando y homologando, en su caso, los centros de emisión y/o impresión de las mismas; como así también, entender en el REGISTRO NACIONAL DE ANTECEDENTES DE TRÁNSITO —RENAT— y coordinar la emisión de los informes de dicho registro como requisito para gestionar la Licencia Nacional de Conducir... Que el RENAT, conforme lo establece el artículo 8 de la Ley Nº 24.449 modificado por el artículo 23 de la Ley Nº 26.363, debe ser consultado previo a cada trámite de otorgamiento o renovación de Licencia Nacional de Conducir, para todo proceso contravencional o judicial relacionado a la materia y/o para todo otro trámite que exija la reglamentación... Que, en ese mismo sentido, el artículo 14 inciso b) segundo párrafo de la Ley Nº 24.449 modificada por el artículo 26 de la Ley Nº 26.363, establece que antes de otorgar una licencia se deberá requerir al RENAT informes de infracciones y de sanciones penales en ocasión del tránsito, más los informes específicos para la categoría solicitada... Que siguiendo ese lineamiento, el Anexo I SISTEMA NACIONAL DE ADMINISTRACION DE INFRACCIONES, del Decreto Nº 1716/08, reglamentario del artículo 4º inciso m) de la Ley Nº 26.363, indica en su apartado 9º que deberá realizarse la consulta en forma previa al otorgamiento de la licencia de conducir, con el objeto de determinar las infracciones de tránsito..."*

Los extractos transcritos reflejan que la letra de dicha disposición no establece que deba negarse la renovación solicitada de frente a infracciones.

Refuerza la interpretación antes citada, el contenido del tercer

considerando de dicha disposición, que expresamente dice: *"Que el REGISTRO NACIONAL DE ANTECEDENTES DE TRÁNSITO... tiene como función registrar los datos de los presuntos infractores, de los prófugos o rebeldes, de los inhabilitados, de las sanciones firmes impuestas y demás información útil a los fines de la presente ley que determine la reglamentación"*.

De sus expresiones se evidencia con nitidez que la finalidad de la norma es la publicidad en las respectivas jurisdicciones adheridas respecto de las infracciones de tránsito y sobre todo de las inhabilitaciones, ya que obviamente éstas últimas sí impedirían el otorgamiento o renovación de la licencia; pero de modo alguno surge de esa normativa la exigencia del libre deuda para la obtención o renovación del carnet de conducir, tal y como lo invoca el municipio demandado.

Sentado lo anterior, se analizará el Convenio Específico de Cooperación entre la Agencia Nacional de Seguridad Vial, la Provincia de Entre Ríos y el Municipio de La Ciudad de San José, para la implementación de la Licencia Nacional de Conducir y del Certificado Nacional de Antecedentes de Tránsito en la esfera local, documental acompañada por la demandada y que obra agregada a ff. 50/59 de autos.

Y del mismo surge que el "CENAT" es el Certificado Nacional de Antecedentes de Tránsito que debe requerirse como previo a la emisión de la licencia de conducir.

De la cláusula primera, surge que el objeto del convenio de colaboración es implementar la Licencia Nacional de Conducir, y a tal fin la Agencia Nacional de Seguridad Vial -ANSV- certificará el centro de emisión de Licencias de Conducir del Municipio con la finalidad de que pueda emitir la Licencia Nacional de Conducir.

La mencionada cláusula dispone: *"Asimismo, tiene por objeto la implementación del CERTIFICADO NACIONAL DE ANTECEDENTES DE TRÁNSITO -CENAT- creado por la ANSV, y cuyo fin es que EL MUNICIPIO, consulte con carácter previo a la emisión de la licencia de conducir, la información existente en los Registros Nacionales pertinentes para obtener la*

información relativa a los Antecedentes Nacionales...". De manera que el objeto es sólo informativo.

Respecto a la certificación que debe realizar la ANSV del Centro de Emisión de Licencias de Conducir -CEL-, el mismo se enmarca dentro de la Disposición ANSV N°207/09, la que en lo pertinente determina en sus anexos I y II, como requisitos, la adhesión a la Ley 24.449 y 26.363, dicha disposición contiene extensos requisitos, todos para certificar el CEL correspondiente al municipio, pero en lo que respecta a la capacitación del personal, características de equipos informáticos, procedimiento para rendir examen para obtener licencia, etc.; pero en modo alguno modifica la legislación de tránsito.

La cláusula tercera del convenio, expresamente determina que el Municipio se obliga a emitir la licencia nacional de conducir de acuerdo a las leyes nacionales N°24.449 y N°26.363 y sus respectivas reglamentaciones.

De la cláusula sexta surge que el soporte informático necesario será aportado por la ANSV y será utilizado por el CEL, certificado a fin de unificar el circuito técnico, administrativo y de gestión en las jurisdicciones que emitan la licencia Nacional.

La cláusula décimosegunda regula la exigencia e instrumentación del CENAT, de manera que las partes acuerdan que el CENAT será exigible con carácter previo a la realización de todo trámite vinculado con la emisión de la Licencia Nacional de Conducir, y mediante el cual se consultará la información referenciada en la cláusula decimosexta.

La cláusula decimo quinta, determina que las partes, una vez suscripto el presente acuerdan en avanzar en las tramitaciones necesarias que permitan exigir con carácter previo a realizar los trámites enumerados en la cláusula décimosegunda, a que efectúen el pago y la cancelación de la totalidad de las multas por infracciones de tránsito que poseen sentencia firme, procediendo a percibir las correspondientes a su jurisdicción y todas las jurisdicciones adheridas al sistema. *"A tal efecto se evaluarán las adecuaciones normativas que resulten necesarias para hacer obligatoria la cancelación de la*

deuda por multas por infracciones de tránsito con carácter previo a la realización de los trámites enunciados en la cláusula décima segunda, coordinando los procedimientos que correspondieren para su adecuada implementación". De manera que con la suscripción del convenio, surge la obligación del Municipio de adecuar su normativa a efectos de exigir la cancelación previa de las multas como requisito para obtener la licencia nacional, no surgiendo de autos que la accionada haya procedido a dictar dicha normativa.

Así la cláusula décimo octava dispone que: "EL MUNICIPIO se compromete a efectuar todas las adecuaciones normativas necesarias y pertinentes para la implementación y exigencia del CENAT en su territorio. La autoridad competente, a los fines de posibilitar el cobro de las multas por infracciones de tránsito... se compromete a modificar las normas técnico registrales y/u operativas, que resulten necesarias a los efectos de hacer obligatoria la cancelación de la deuda por multas por infracciones de tránsito... con carácter previo a la realización de los trámites vinculados a la Licencia Nacional de Conducir".

Resulta claro entonces, que el referido convenio tampoco da sustento normativo a la obligación de requerir el libre deuda como requisito para emitir la licencia nacional de tránsito, ya que el mismo sólo contiene el *compromiso* del municipio de adecuar la normativa local en dicho sentido, lo que el municipio demandado no ha hecho.

Que, de la documental que el Municipio demandado acompañara al contestar demanda, surge también que, en respuesta a la carta documento agregada a ff. 65/66, la titular de la Dirección de Asuntos Legales y Jurídicos de la Agencia Nacional de Seguridad Vial, acompañó la documentación que luce agregada a ff. 67/78.

De su lectura puede extraerse que la Asesora Legal de la mentada Dirección informa que la Dirección del Sistema de Licencias de Conducir aclaró que *"... el formulario CENAT (creado por Disposición ANSV Nº188/10 y sus modificatorias) constituye un elemento registral válido para*

informar los datos relativos a los inhabilitados para conducir, informe de infracciones, de las sanciones firmes impuestas y de las sanciones penales en ocasión del tránsito, con carácter previo al otorgamiento, y renovación de la Licencia Nacional de Conducir, modificación de la licencia, cambio de domicilio y cambio y/o ampliación de clase". Finalmente concluye que "En este marco, el formulario CENAT visualiza las infracciones PRESUNTAS del ciudadano, de acuerdo a la información brindada por las jurisdicciones, que NO se encuentren en estado condenatorio. Las mencionadas no configuran un impedimento para continuar con el trámite de emisión de LNC, y no requiere que se abonen las mismas. Son presuntas infracciones ..." (cfr. ff.71/72). Replicándose los mismos argumentos a ff. 77/78.

Es decir que, de parte de la propia Dirección de Tránsito se informa que las deudas por multas que no se encuentren en estado condenatorio, no deben abonarse como previo a la obtención o renovación de la LNT.

La naturaleza de la actividad cuestionada.

Cabe partir por destacar que la Municipalidad accionada, como ejecutora de la emisión de la licencia de conducir, no puede apartarse de las normas que regulan su otorgamiento, dado que otorga a tal actividad el carácter de reglada.

Señala MARIENHOFF que en ejercicio de la actividad "reglada", la Administración aparece estrictamente vinculada a la norma, que al respecto contiene reglas que deben ser observadas. De modo que los actos "reglados" o "vinculados" han de emitirse en mérito a normas que predeterminan y reglan su emisión. Trátase de una predeterminación "específica" de la conducta administrativa. En presencia de tal o cual situación de hecho, la Administración debe tomar tal o cual decisión: no tiene el poder de elegir entre varias posibles decisiones; su conducta le está señalada de antemano por la regla de derecho. ("Tratado de Derecho Administrativo", Tomo II, pág. 161).

Que, la condición para obtener la licencia, consistente en tener el libre deuda de infracciones de tránsito, además de no contar con sustento

normativo, lo que desde ya fulmina por ilegales los actos administrativos municipales que pretendieron la obtención del libre deuda como requisito previo al otorgamiento de la LNA; pero además ese requisito no se ajusta a la finalidad esgrimida como objetivo de los convenios -esto es, seguridad vial y eventual aptitud para conducir- para dotarla de cobertura jurídica.

En otras palabras, la decisión impugnada no encuentra sustento en la preceptiva reglamentaria, y en consecuencia el obrar de la administración y específicamente el razonamiento vertido por la misma a efectos de fundamentar el rechazo aquí objetado, no se exhibe lógico ni razonable; ya que si no existían óbices o impedimentos técnicos legales para acceder a la pretensión de la accionante -tal como lo manifestó en forma expresa-, ello determinaba que el reclamo resultaba subsumible en una normativa (regla) receptora de tales derechos.

Cumplidos los requisitos legales establecidos, la Administración se encuentra obligada al otorgamiento de la licencia de conducir, incumplidos los requisitos normativos la denegatoria de su emisión aparece como legítima.

Más aún, 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 actor, sin siquiera 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.

La postura aquí propiciada también fue sostenida por nuestro Superior Tribunal de Justicia de Entre Ríos al confirmar una sentencia que declaró la inconstitucionalidad de la exigencia de libre deuda de tasas o multas municipales para renovar el carnet de conducir.

En efecto, en la causa "Torcello, CECILIA ESTELA S/ ACCIÓN DE AMPARO" (sentencia del 12/10/2020) se entendió que exigir la acreditación de la inexistencia de deuda ajena a cuestiones de tránsito, nada aportaba a la seguridad vehicular y no era útil para justificar la perturbación en el derecho

de la amparista.

Para así decidir se consideró que la ordenanza municipal en cuestión -que exigía el requisito analizado en la especie- se excedía respecto de la Ley Nacional de Tránsito que reglamenta; presentándose como extorsiva, abusiva, meramente pecuniaria y con el solo fin recaudatorio.

También se señaló que requerir al ciudadano que acredite la inexistencia de deuda exigible, es restrictivo respecto de sus derechos individuales; siendo la consecuencia de tal magnitud que dispone una sanción de tipo penal vía Ordenanza Municipal.

En ese sentido, se hizo hincapié en que la exigencia aparece desproporcionada y en nada ayuda respecto de la seguridad del tránsito vehicular; ni garantiza una mejor aptitud del eventual conductor del rodado ya que aun cuando se abonen los conceptos supuestamente adeudados, ello no convierte al requirente de la licencia de forma automática en un prudente y habilidoso conductor.

A ello agrego que -además- la supuesta deuda puede ser impugnada por los procedimientos administrativos e incluso recurrida, por lo que el pago exigido "sin más" podría vulnerar el derecho constitucional de defensa que implica la realización de trámites que -por supuesto- conlleva su tiempo (art 18 Const. Nac.; art. 8 y 25 Convención Americana de Derechos Humanos).

Que, sin perjuicio de todo lo hasta aquí expuesto, también debe considerarse el hecho de que la exigencia del CENAT, surge de un convenio suscripto entre el Municipio demandado y un organismo nacional -la Agencia Nacional de Seguridad Vial-, se trata entonces de un contrato en el que el actor no participó, no es parte, por lo que carece de legitimación de reclamar a la ANSV respecto de cualquier circunstancia que surja de dicho convenio, de manera que ante la cuestión planteada le corresponde al municipio demandado y sólo a él buscar el camino para corregir la situación planteada y allanar el camino para emitir la renovación de la licencia, así sea en forma provisoria.

Por todo lo expuesto, propongo al pleno que se haga lugar a la

demanda, y se anulen por ilegítimos los actos administrativos municipales que impidieron la oportuna renovación del carnet, exigiendo el libre deuda para su obtención.

XI. PLANTEO DE INCONSTITUCIONALIDAD:

Seguidamente será abordada la pretensión actoral por la que solicita sea declarada la inconstitucionalidad del Convenio Específico de Cooperación entre la Agencia Nacional de Seguridad Vial, la Provincia de Entre Ríos y el Municipio de La Ciudad de San José, para la implementación de la Licencia Nacional de Conducir y del Certificado Nacional de Antecedentes de Tránsito en la Provincia -agregada a ff. 50/59 de autos-.

A ese respecto cabe poner de resalto, con especial énfasis, que el control de constitucionalidad de las normas es uno de los fines supremos del Poder Judicial de la Nación, y que, en especial, la declaración de inconstitucionalidad de una disposición legal es un acto de suma gravedad institucional y una de las más delicadas funciones susceptibles de encomendarse a un tribunal de justicia y, por ello, debe ser considerada como *última ratio* del orden jurídico (Fallos: 319:3148; 321:441; 322: 1349, entre otros), que solo debe ejercerse cuando la repugnancia con la cláusula constitucional es manifiesta y la incompatibilidad es inconciliable (arg. Fallos: 322:842 y 919).

En tal sentido la Proc. Monti sostuvo: *"Pero además, hay que tener en cuenta, al realizar el estudio de compatibilidad constitucional que, como ha dicho el Tribunal acertadamente, "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"* (Fallos: 324:3219, considerando 10 y su cita). *Estimo, en efecto, que no es necesario pronunciarse acerca de la inconstitucionalidad de una norma cuando el caso puede ser resuelto adecuadamente con otros argumentos".* (Dictamen de la Procuradora Laura MONTI en "BIOSYSTEMS SA C/ Mº SALUD - HOSPITAL POSADAS s/ contrato administrativo en trámite ante la CSJN").

Al respecto, es conveniente recordar, que la descalificación constitucional de un precepto normativo se encuentra supeditada a que en el pleito quede palmariamente demostrado que irroga a alguno de los contendientes un perjuicio concreto en la medida en que su aplicación entraña un desconocimiento o una restricción manifiestos de alguna garantía, derecho, título o prerrogativa fundados en la Constitución.

En suma, *"la revisión judicial en juego, por ser la más delicada de las funciones susceptibles de encomendarse a un tribunal, sólo es practicable como razón ineludible del pronunciamiento que la causa requiere, de manera que no debe llegarse a una declaración de inconstitucionalidad sino cuando ello es de estricta necesidad"* (CSJN, Fallos 335:2333).

Y que: *"Ello se funda en el hecho de que la declaración de inconstitucionalidad constituye la última ratio del orden jurídico, a la que solo cabe acudir cuando no existe otro modo de salvaguardar algún derecho o garantía amparado por la Constitución, si no es a costa de remover el obstáculo que representan normas de inferior jerarquía"* (CSJN; Fallos: 312:2315 y sus citas, entre muchos otros).

Esos lineamientos resultan aplicables al caso llamado a resolver; y al efecto entiendo que se ha salvaguardado suficientemente los derechos del actor, al declararse en esta sentencia la nulidad de los actos municipales cuestionados, los que además no encuentran fundamento en el referido convenio; y en virtud de no ser la cuestión constitucional planteada conducente a la solución del conflicto, el que ha encontrado respuesta satisfactoria al derecho del actor sin que haya sido necesario llegar a la última ratio que implicaría la declaración de inconstitucionalidad del convenio bajo estudio; me persuade de proponer al pleno que no se dé tratamiento al planteo específico de inconstitucionalidad del convenio por no ser conducente a la resolución del presente.

XII. REINTEGRO DE SUMAS ABONADAS:

En primer lugar, quiero aclarar que al reclamo bajo tratamiento queda bajo el tratamiento de la ley 7061, que establece como materia

excluida, a aquella en que se reclame la reparación de daños ocasionados por agentes, cosas o hechos de la administración pública cuando no se produzcan por incumplimiento o en relación a una vinculación especial de derecho público contractual o reglamentaria, establecida entre la administración y el reclamante; de forma que al encontrarnos frente al reclamo de daños ocasionados por la administración pública en incumplimiento de una vinculación especial reglamentaria, el CPA resulta de alicación y este Tribunal competente; y por ese motivo, al reclamo no le alcanzan las previsiones de la Ley 10636.

Como surge de la ampliación de demanda, el actor reclama que se le reintegren las sumas de dinero abonadas en concepto de multas, para obtener el libre deuda que posibilitó la obtención de su LNA.

No cabe duda alguna, que ésta pretensión se encuentra íntimamente ligada a la declaración de nulidad del acto administrativo cuestionado, que lo obligó a abonar dicha suma de dinero a efectos de poder acceder a la renovación de la LNC.

La Corte Suprema al resolver la causa "*GANADERA LOS LAGOS S.A. C/ NACIÓN ARGENTINA*" (Fallos: 190:142) observó en lo que hace a la nulidad de los actos administrativos, que si bien las reglas de los artículos 1037 y siguientes del Código Civil, acerca de las nulidades de los actos jurídicos, no han sido establecidas para aplicarlas al Derecho Administrativo sino al Derecho Privado, nada obsta a que, representando una construcción jurídica basada en la justicia, su aplicación se extienda también al Derecho Administrativo, cuyas normas y soluciones deben tender a realizar aquélla, con las discriminaciones impuestas por la naturaleza propia de lo que constituye la sustancia de esta última disciplina.

De manera que puede extraerse de dicha construcción jurídica que el diagrama de las nulidades del Código Civil velezano, en materia de actos jurídicos, traduce un criterio general aplicable, con las debidas modulaciones, al ámbito de las decisiones administrativas.

El estado actual de la cuestión, ha variado en cuanto a las

nulidades, ya que como novedad metodológica, el CCC incluye expresamente los conceptos de nulidad e inoponibilidad como especies del género ineficacia y luego, simplifica el sistema de las nulidades, eliminando la categoría de actos nulos y anulables, constituyendo un nuevo paradigma del sistema.

Es importante destacar la supresión de la categoría de los actos nulos, ya que todos los actos hoy serían anulables, atento a que no existe más la categoría de las nulidades manifiestas, lo que constituye un verdadero cambio paradigmático del sistema.

De manera que puede válidamente sostenerse que el sistema actual de nulidades, contenido en el CCC, también es aplicable al derecho administrativo siguiendo la doctrina de la CSJ antes mencionada, aunque más no sea por aplicación analógica, la que no se encuentra prohibido en dicho texto normativo.

Y por ello, si aplicamos analógicamente el sistema de nulidades del CCC, en el Capítulo 9 *"Ineficacia de los actos jurídicos"*, Sección 4º *"Efectos de la nulidad"*, se encuentra el art. Nº390 *"Restitución"* que prescribe: *"La nulidad pronunciada por los jueces vuelve las cosas al mismo estado en que se hallaban antes del acto declarado nulo y obliga a las partes a restituirse mutuamente lo que han recibido..."*.

De manera que por aplicación de dicho dispositivo, y habiéndose declarado la nulidad del acto administrativo municipal que exigió al actor abonar una multa como requisito previo para obtener la renovación de la LNC, sin que dicha obligación se encuentre plasmada en ordenanza o ley alguna, se desprende como consecuencia, la obligación del municipio demandado de "restituir" lo que el actor abonó indebidamente.

Propongo al pleno, receptar esta pretensión, y en consecuencia condenar a la Municipalidad de San José a abonar al actor, en concepto de "restitución", la suma de Pesos Ocho Mil Trescientos Dieciseis (\$8.316,00), suma a la que deberán adicionársele intereses desde el 18/12/2019 y hasta su efectivo pago, aplicando la tasa activa que en operaciones de descuento aplica el B.N.A. conforme precedente STJER autos: "BARETIC, EDUARDO ENRIQUE C/

CAJA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DE ENTRE RIOS y ESTADO PROVINCIAL
- CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO S/ RECURSO DE INAPLICABILIDAD DE
LEY" sentencia del 09 de febrero de 2015.

XIII. COSTAS: Respecto a las costas, de acuerdo a lo establecido en el art. 65 del Código Procesal Civil y Comercial, aplicable supletoriamente por expreso reenvío del art. 88 del CPA, atento el resultado arribado, no existiendo motivos para apartarse del principio general, las mismas se impondrán a la demandada Municipalidad de San José vencida.

Así voto.

A SU TURNO EL SR. VOCAL DR. LACAVA DIJO: que adhiere al voto precedente.

A SU TURNO LA SRA. VOCAL DRA. ERRAMUSPE DIJO: que hace uso del derecho de abstención previsto en el art. 47 de la Ley n.º 6902 -texto según Ley n.º 9234-.

Con lo que no siendo para más, se dio por finalizado el acto quedando acordada la siguiente sentencia:

**MARÍA FERNANDA ERRAMUSPE
PRESIDENTE
(ABSTENCIÓN)**

**FEDERICO JOSÉ LACAVA
VOCAL**

MARIANO ALBERTO LÓPEZ

Ante mí:

*Fabiana M. Hilgert
Secretaria*

SENTENCIA:

Concepción del Uruguay, 30 de septiembre de
2021.

VISTO:

Por los fundamentos del acuerdo que antecede y lo dictaminado por el Ministerio Público Fiscal;

SE RESUELVE:

1. HACER LUGAR a la demanda promovida por el Dr. Raúl Elías BARD contra la Municipalidad de San José, por los fundamentos brindados en los considerandos, y en consecuencia declarar la nulidad de los actos administrativos municipales que obligaron al actor a abonar una multa como condición para obtener la renovación de la licencia nacional de conducir.

2. REINTEGRAR al actor la suma de PESOS OCHO MIL TRESCIENTOS DIECISEIS (\$8.316,00), en concepto de pago de multa, suma a la que deberán adicionársele intereses desde el 18/12/2019 y hasta su efectivo pago, aplicando TABNA.

3. IMPONER las costas a la demandada Municipalidad de San José, en su carácter de vencida.

4. DIFERIR la regulación de honorarios profesionales hasta la oportunidad de la aprobación de la base económica del pleito.

Regístrese y notifíquese conforme arts. 1 y 4 del Acuerdo General n.º 15/18 del Superior Tribunal de Justicia - Sistema de Notificaciones Electrónicas (SNE).

**MARÍA FERNANDA ERRAMUSPE
PRESIDENTE
(ABSTENCIÓN)**

**FEDERICO JOSÉ LACAVA
VOCAL
VOCAL**

MARIANO ALBERTO LÓPEZ

Ante mí:

***Fabiana M. Hilgert
Secretaria***

En igual fecha se registró. Conste.

***Fabiana M. Hilgert
Secretaria***

La presente se suscribe mediante firma electrónica -Resolución STJER N° 28/20, del 12/04/2020, Anexo IV-.