

**OCAMPO PATRICIA ROXANA C/ MUNICIPALIDAD DE PARANA S/
INCIDENTE DE SUSPENSION DE LA EJECUCION DE DECISION
ADMINISTRATIVA N° 2318**

ACUERDO:

En Paraná, capital de la provincia de Entre Ríos, a los once (11) días de febrero de dos mil veinticinco, reunidos la Señora Vocal y los Señores Vocales, miembros de la Cámara en lo Contencioso Administrativo N° 1, a saber: **ADRIANA ACEVEDO, HUGO RUBÉN GONZALEZ ELIAS** y **MARCELO BARIDON**, asistidos por la Secretaria autorizante, fueron traídas para resolver las actuaciones caratuladas: "**OCAMPO PATRICIA ROXANA C/ MUNICIPALIDAD DE PARANA S/ INCIDENTE DE SUSPENSION DE LA EJECUCION DE DECISION ADMINISTRATIVA**".

Practicado el sorteo de ley, resultó que la votación debía tener lugar en el siguiente orden: **BARIDON, ACEVEDO, GONZALEZ ELIAS**.

Examinadas las actuaciones el Tribunal se planteó la siguiente cuestión para resolver: ¿Corresponde hacer lugar a la demanda promovida por la actora? ¿Cómo deben imponerse las costas?.

A LA CUESTIÓN PROPUESTA, EL SEÑOR VOCAL BARIDON DIJO:

ANTECEDENTES:

1. Roxana Ocampo promovió medida cautelar innovativa contra la Municipalidad de la Ciudad de Paraná consistente en que el Tribunal ordene a la demandada continúe con el trámite de renovación de su licencia de conducir -cuyo vencimiento operó en fecha 25/06/24- sin exigirle como condición inexcusable el pago previo de multas por infracciones a la ley de tránsito, las que calificó de supuestas, y que fueron impuestas en extraña jurisdicción -movimiento del expediente digital de fecha 27/09/24, 12:11 horas-.

Ponderó que su legitimación se originó en la violación a sus derechos que -a su juicio- importó la negativa municipal a tramitarle la rehabilitación de su carnet para manejar automóviles, que oportunamente el municipio local le había extendido, fundada en hipotéticas infracciones a la ley de tránsito impuestas por otras jurisdicciones ajenas a la comuna paranaense y sobre las que ésta carece de competencia territorial y

material.

Justificó la legitimación pasiva que atribuyó a la destinataria de la cautela, en la medida en que la Ley Nacional de Tránsito -de ahora en más LNT- asigna facultades a las organizaciones municipales para otorgar y renovar la licencia nacional de conducir.

Indicó que la instancia está agotada en tanto el Centro Emisor de Licencias de Conducir de la Municipalidad de Paraná dictó el acto que aquí ataca, en el expediente N°23169/2024-10990-146 en fecha 11/09/24 y que le fue notificado el 16/09/24.

Refirió haber iniciado el trámite correspondiente a la renovación de su habilitación para manejar con anterioridad a su expiración y en la ocasión advirtió que el Sistema Nacional de Licencias de Conducir -SINALIC-, del que participa la Municipalidad de Paraná, no le permitió avanzar, reprochándole una infracción en el vehículo dominio OLE-999 bajo su posesión.

Identificó la jurisdicción emisora de la hipotética falta y su fecha -Provincia de Misiones el 17/11/2022-, de la que predicó no haber sido jamás notificada enterándose de la supuesta infracción en dicha oportunidad.

Invocó para fundar su pedido de justicia anticipada los principios de inocencia y non bis in ídem. Por el primero consideró que la decisión de impedirle continuar con los trámites sin una condena previa a un juicio en donde haya podido defenderse constituyó una sanción violatoria de su estado de inocencia; mientras que por el segundo caracterizó a la suspensión de la tramitación de su carnet como una pena imprevista por la normativa, lo que la convierte en una segunda pena por el mismo hecho.

Transcribió el artículo 70 de la LNT, particularmente en cuanto obliga a las autoridades a identificarse en oportunidad de labrar actas de infracción a las normas de tránsito y entregar copia al presunto infractor; circunstancias que denunció totalmente ausentes en su caso.

Relató que el Municipio de Paraná le exigió como condición para continuar con el trámite de actualización de su carnet el pago de la apuntada multa por la suma de \$288.000 y que Simultáneamente impugnó por ante la administración misionera el acta de infracción N°1027627 labrada en fecha 17/11/22 motivante de la obstaculización de su trámite, la

que concluyó con su desestimación.

Continuó con la tramitación de la renovación en jurisdicción local e intimó al municipio paranaense a reanudarlo sin requerirle el pago de la sanción impuesta por las autoridades de la provincia de Misiones. Invocó el precedente “Torcello Celia Ester c/Municipalidad de Concordia s/amparo” del Superior Tribunal de Justicia de Entre Ríos.

Señaló que la Municipalidad de Paraná, por intermedio del Centro Emisor de Licencia de Conducir, contestó su intimación por expediente N°21716/2024-10990-146. Le informó que en tanto obre una multa sin abonar reflejada en el Certificado Nacional de Antecedentes de Tránsito no podrá continuar con el trámite de renovación. Además la autoridad local le sugirió que se dirija al juzgado correspondiente para formular su reclamo.

Insistió, una vez más, ahora por ante la Dirección de Habilitación de Registro de Conducir, en la renovación de su licencia. La repartición le contestó que se encuentra vigente el Convenio de Cooperación con la Agencia Nacional de Seguridad Vial y la Provincia de Entre Ríos en donde se previó que antes a cualquier trámite referido a licencias de conducir se debe consultar al Registro Nacional de Antecedentes de Tránsito, al que las jurisdicciones adheridas informan las infracciones cometidas por sus presuntos autores. En caso en que el referido registro informe la imposición de sanciones por violaciones a la LNT, el sistema informático impide la continuidad del trámite hasta que el reputado contraventor abone la multa.

Asimismo, la repartición reclamada admitió carecer de competencias para continuar con la renovación del carnet de conducir en tanto el Registro Nacional de Antecedentes del Tránsito informó en su caso la existencia de una multa impaga.

Negó facultades a la Municipalidad de Paraná para exigirle el pago de multas como requisito previo a la renovación de su autorización para manejar automóviles. Citó jurisprudencia en su apoyo. Entendió que la jurisdicción que le impuso una sanción debe iniciarle el correspondiente juicio de apremio y no obstaculizarle los trámites vinculados a su habilitación para conducir.

Repasó las normas de la LNT correspondientes al

otorgamiento de carnets de conducir vehículos y concluyó en que ninguna demanda el pago previo como requisito para su concesión.

Denunció peligro en la demora, ya que dijo ser dependiente de la Residencia Municipal “Madre Teresa de Calcuta” a donde concurre a trabajar utilizando su automóvil.

Refirió a la inexistencia de otra medida cautelar para proteger su derecho, como así también a la ausencia de perjuicio para el Estado en el caso en que el Tribunal decida otorgar la medida solicitada y ofreció contracautelar por medio de caución juratoria.

Citó jurisprudencia, fundó en derecho, detalló la prueba y petición, en lo sustancial, por la prosperidad de la medida de justicia anticipada que promovió.

2. Presidencia subsumió lo pretendido, conforme la pacífica jurisprudencia del Tribunal, en las normas previstas en los artículos 21 a 26 del Decreto Ley 7061 ratificado por Ley 7504 (B.O. 25/02/85) y corrió vista a la Municipalidad de Paraná -movimiento del expediente digital de fecha 02/10/24 y hora 12:45-.

3. Contestó la vista el municipio local -14/10/24, 8:42 horas-.

Luego de relatar los antecedentes administrativos de la causa en forma coincidente con la versión de la promotora de la cautela, calificó de endeble a la eventual procedencia de la medida solicitada.

Destacó los caracteres de instrumental y excepcional de las cautelares y desestimó que en los actuados su titular haya acreditado verosimilitud en el derecho invocado y peligro de daño irreparable en la demora.

Reivindicó la presunción de legitimidad de los actos estatales y cuestionó que el objeto de la medida difiera del núcleo de un futuro juicio contencioso administrativo. Puso en duda que la decisión municipal sea generadora de peligro, habida cuenta que negó que la actora haya demostrado, siquiera en grado de probabilidad, una hipotética afectación a sus derechos. Tampoco -sostuvo- Ocampo probó que el monto de la multa impuesta constituya un perjuicio irreparable.

Rechazó que la instancia previa haya sido agotada. Preciso que el informe que le notificó a Ocampo el Centro Emisor de Licencia de Conducir en los actuados administrativos N°23169/2024 -cuyo contenido

transcribió-, importe el pronunciamiento de la más alta autoridad administrativa, de lo que concluyó en la inexistencia de agotamiento de la vía. Negó que el municipio haya expresado su voluntad negativa a la pretensión de la actora. Destacó que Ocampo pudo haberse disconformado con el informe del referido Centro y no lo hizo, lo que a todo evento fue emitido según la normativa vigente.

Recordó que tanto la Provincia de Entre Ríos como el municipio de Paraná adhirieron a la Ley Nacional de Seguridad Vial y normas complementarias mediante ley y ordenanza N°10.075 y N°8973, respectivamente.

En dicho contexto normativo, inscribió la implementación municipal de un Centro de Emisión de Licencias Nacionales de Conducir, el que la Municipalidad de Paraná acordó con la Agencia Nacional de Seguridad Vial -en adelante ANSV- mediante el convenio y las renovaciones que mencionó.

Indicó que la referida Agencia se encuentra facultada para exigir el pago de multas a los infractores al tránsito antes de extender el otorgamiento o renovación de las autorizaciones administrativas para manejar vehículos. Ejemplificó tal competencia con otros procedimientos que consideró similares: la exigencia de libre deuda de multas y pago de impuestos o tasas previo al otorgamiento de habilitaciones y permisos, entre otros.

Agregó que el decreto municipal N°1996/14, aprobatorio del Convenio de Cooperación de Interjurisdiccional para el cobro de Infracciones de Tránsito de fecha 03/07/14 suscripto entre la Municipalidad de Paraná y la Agencia Nacional de Seguridad Vial, en su artículo 3° autoriza al municipio a exigir la cancelación de multas impagas informadas por el CENAT previo a la continuidad del trámite de que se trate.

Concluyó en que la conducta municipal desplegada en el caso, se encuentra debidamente fundada.

Detalló la prueba y pidió por el rechazo de la cautela.

4. Dictaminó el Ministerio Público Fiscal -23/10/24 hora 9:47-.

Entendió, en lo que aquí interesa, que el Municipio de Paraná juega un rol de mero ejecutor de la normativa nacional a la que adhirió y se obligó a aplicar; la que además le requiere el pago de las multas impuestas

por las jurisdicciones integrantes del sistema, como requisito previo a la continuidad del trámite de renovación de licencia.

Concluyó en que la administración local carece de legitimación pasiva para estar en el presente juicio. Pronosticó que en caso en que el Tribunal acceda a la cautela, la corporación local tendrá ingentes inconvenientes para cumplir la manda, ya que el sistema lo administra la jurisdicción federal.

Según su criterio, es la ANSV la destinataria de las críticas actorales y consideró que la causa no puede aquí tramitar como tampoco dirigirse contra la municipalidad local.

5. Presidencia convocó a la ANSV en calidad de litisconsorte según el artículo 16 del rito -22/11/24 a las 10:00 horas-, la que se presentó y contestó la citación -5/12/24 a las 18:25 horas-.

6. En su respuesta, la ANSV delineó los objetivos que le encomendó su ley de creación, entre otros, la reducción de la tasa de siniestralidad como también el control y el seguimiento de las políticas en materia de seguridad vial.

De allí que -indicó- se encuentra facultada a homologar los centros de emisión de licencias de conducir, convenir con los municipios su expedición y, en lo que resulta de interés para la causa, requerir de modo previo a gestionar las respectivas licencias y/o transferencias de vehículos, la expedición de informes de libre deuda del Registro Nacional de Antecedentes del Tránsito.

Expresamente manifestó que el artículo 4 inciso q) de la Ley N°26.363 prescribe que le corresponde *“... coordinar la emisión de los informes del Registro Nacional de Antecedentes de Tránsito como requisito para gestionar la Licencia Nacional de Conducir y la transferencia de vehículos, con los organismos que otorguen la referida documentación.”*

Dijo que el Registro Nacional de Antecedentes de Tránsito fue creado por el artículo 23 de la ley apuntada y el Anexo I del decreto N°1716/08 dispone que todos los organismos nacionales, provinciales y municipales adheridos deberán contribuir a la formación de su base de datos.

Asimismo se explayó y refirió al Anexo IX del decreto reglamentario de la LNT que creó el Sistema Nacional de Antecedentes de

Tránsito, encargado de concentrar la información relativa a la comisión de infracciones.

Precisó haber instituido por disposición N°188/10 el Certificado Nacional de Antecedentes de Tránsito, al que asignó valor registral para informar sobre infracciones y sanciones impuestas 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 y ante los requerimientos de información concernientes a los antecedentes de tránsito solicitadas por autoridades competentes.*”

Especificó que el Convenio Federal en materia de Tránsito y Seguridad Vial entre el Estado Nacional, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ratificado por decreto N°1232/07 en su cláusula tercera, las partes acordaron no dar curso a los trámites de licencias de conducir cuando, entre otros motivos, se encuentren impagas multas aplicadas en cualquier jurisdicción integrante del sistema.

Destacó que tanto la Provincia de Entre Ríos como la Municipalidad de Paraná, han adherido a las Leyes Nacionales N°24.449 y N°26.363.

Señaló que la ANSV convino con el municipio local la instalación de un Centro Emisor de Licencias de Conducir en su jurisdicción, la implementación del Certificado Nacional de Antecedentes de Tránsito y los Sistemas de Administración y Cobro de Infracciones, lo que la obliga a consultar previo a la emisión de la licencia.

Denunció que la actora registra un acta de infracción firme e impaga N°1027627 informada por la Provincia de Misiones, por lo que y conforme las normas detalladas, la cautela no puede ser -a su juicio- acogida favorablemente.

Manifestó su ajenidad a la justicia anticipada intentada. Afirmó que su promotora impugnó una ordenanza municipal no dictada por la ANSV y concluyó en que la sentencia de fondo no la puede obligar, de ahí que se auto eximió de analizar la eventual procedencia o no de la medida impetrada.

Sin perjuicio de lo apuntado, reclamó prudencia a la hora de decidir sobre la cautela, recordó la presunción de legitimidad de los actos

estatales y su condición de ejecutoriedad. Acusó que su solicitante no acreditó -a su juicio- los requisitos de verosimilitud y peligro en la demora, además que consideró que el objeto de las presentes coincide con el fondo del futuro pleito.

Citó jurisprudencia de la jurisdicción federal paranaense en su apoyo y concluyó en que la Municipalidad de Paraná no es una mera ejecutora de las normas de tránsito sino legitimada pasiva para otorgar o no la licencia solicitada por haber sido firmante de los convenios que a tales fines la autorizan. Refirió al fallo "Sittner..." dictado por la Cámara en lo Contencioso Administrativo Nº 2 con asiento en Concepción del Uruguay.

Enfatizó en que no expide ni renueva licencias nacionales de conducir y se limita a homologar y autorizar centros de emisión como así también a informar sobre infracciones al tránsito obrante en sus registros.

Destacó que la registración de una multa a la LNT significa una medida cautelar hasta tanto la infractora la abone.

Insistió en su ajenidad al presente juicio y negó haber obrado con arbitrariedad, ilegalidad o lesividad.

Detalló la prueba, reservó cuestión federal suficiente para ocurrir por ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el caso en que a jurisdicción ordinaria desoiga su posición y peticionó por la desestimación de la medida por no ser sujeto pasivo de la cautela.

FUNDAMENTOS:

7. Previo a ingresar a tratar el eventual [in]cumplimiento de los requisitos de toda medida cautelar a fin de concluir en su ocasional [im]procedencia, entiendo indispensable zanjar una objeción adjetiva desplegada por ambos litisconsortes citados.

Pese a que ninguno cuestionó su correspondiente decreto de citación, los dos denunciaron en sus respuestas, carecer de respectiva legitimación pasiva para estar convocados al presente pleito. La Municipalidad de Paraná dijo, en síntesis, que su actuación en materia de expedición de licencias de conducir se limita al rol de mera ejecutora de las decisiones de la ANSV, mientras que ésta negó disponer de competencia para emitir o renovar licencias y descargó cualquier hipotética responsabilidad en el asunto planteado en el órgano municipal.

Ocurre que, en la República Argentina y en materia de

tránsito vehicular, particularmente en cuanto a la competencia territorial para legislar y ejercer el poder de policía **rige la concurrencia de las diferentes jurisdicciones y autoridades de aplicación estructurada y organizada al amparo del principio de federalismo de concertación inaugurado en el tercer párrafo del artículo 41 de la Constitución Nacional.** (1).

En el área temática bajo tratamiento, expresamente el artículo 2 de la LNT -párrafos primer y segundo- concreta la directriz constitucional apuntada: *“Artículo 2º—Competencia. **Son autoridades de aplicación y comprobación de las normas contenidas en esta ley los organismos nacionales, provinciales, municipales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que determinen las respectivas jurisdicciones que adhieran a ésta. El Poder Ejecutivo nacional concertará y coordinará con las respectivas jurisdicciones las medidas tendientes al efectivo cumplimiento del presente régimen. Asígnase las funciones de prevención y control del tránsito en las rutas nacionales y otros espacios del dominio público nacional a la Gendarmería Nacional y a la Agencia Nacional de Seguridad Vial.**”*

La coordinada destinada a concertar y coordinar entre Nación, Provincias y Municipios prevista al comienzo de la LNT, se cristaliza a la hora de asignar competencias para regular, otorgar y renovar la licencia de conducir en la distribución de atribuciones en diversas jurisdicciones.

En nuestra provincia, las habilitaciones estatales para conducir vehículos particulares las emiten aquellas municipalidades que previamente han sido autorizadas a tales fines por la ANSV. Como vemos, se trata de competencias concurrentes que concretan el federalismo de concertación que previó la Constitución Nacional en su reforma de 1994.

La Constitución Entrerriana asignó facultades a los municipios para el ejercicio del poder policía del tránsito -artículo 240 inciso 21 punto f)- del que se deriva la de otorgar y renovar las licencias para conducir vehículos; mientras que el artículo 13 de la LNT (B.O. 10/02/95) en su versión modificado por el artículo 24 de la Ley N°26.363 (B.O. 30/04/08) y el artículo 4 inciso f) de ésta última norma instituyeron a la ANSV como organismo federal autorizante de las jurisdicciones municipales a conceder la licencia de conducir con alcance nacional e incluso internacional.

PODER JUDICIAL DE ENTRE RIOS
CAMARA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
N° 1 - PARANA

A tales fines, el reglamento de esta última norma al precisar dicho artículo e inciso -Ley N°26.363 artículo 4 inciso f)-, estableció que la ANSV dispondrá de los requisitos y procedimientos necesarios para habilitar los centros de emisión y/o impresión de las licencias de conducir en todas las jurisdicciones del país, para lo cual las inspeccionará previamente y de cumplir con las exigencias las homologará, debiendo renovar la autorización anualmente. Ver Anexo I del Decreto Nacional N°1716/2008.

En conclusión, el otorgamiento de licencias de conducir y su renovación se inscribe en el complejo conjunto de tareas que integran las competencias concurrentes y de concertación entre Nación, Provincias y Municipios vigentes a partir de la reforma constitucional de 1994 y que comprenden desde la organización, administración y auditoría de un sistema con alcance nacional hasta la emisión de las habilitaciones para conducir en todo el territorio nacional e incluso en el extranjero, a cargo de las autoridades federal, provincial y municipal, respectivamente y según la jurisdicción que se trate.

Prueba de tal competencia concertada son los convenios de cooperación sobre diversas materias -para las implementaciones en la comuna local de la licencia nacional de conducir, del sistema nacional de administración de infracciones, del certificado nacional de antecedentes de tránsito y del cobro interjurisdiccional de infracciones- aportados por la ANSV como Documentales 5, 7, 6 y 8 por movimientos del expediente electrónico de fecha 5/12/24 de las horas 18:28 y 18:29.

A sendas jurisdicciones les competen en el sistema nacional que integran, roles de significativa trascendencia que comprenden facultades decisivas a la hora de analizar y decidir sobre las peticiones de los ciudadanos usuarios que pretenden ser habilitados por la Administración o mantener habilitaciones anteriores para conducir vehículos.

Ambas jurisdicciones -la Municipalidad de Paraná en tanto emisora de la licencia y la ANSV en su calidad de habilitadora y supervisora de aquella para el completo desarrollo del complejo de actividades estatales que integran y concluyen con la edición y/o renovación de la habilitación para conducir- se encuentran perfectamente involucradas y en consecuencia legitimadas en los límites de sus respectivas y concretas facultades a concurrir al presente juicio.

8. Despejada las objeciones a la legitimación pasiva, ingresaré al análisis del eventual [in]cumplimiento por la promotora de los requisitos de la hipotética [im] procedencia de la tutela anticipada.

9. Ocampo pretendió cautela consistente en una manda jurisdiccional destinada a ordenar a la autoridad competente la continuación del trámite de renovación de su licencia de conducir sin exigirle como condición inexcusable el pago previo de multas por infracciones a la ley de tránsito impuestas por organismos de extraña jurisdicción al que se encuentra radicado el emisor de su registro.

Concretamente cuestionó la decisión derivada de la cláusula tercera del “Convenio de Cooperación Interjurisdiccional para el cobro de infracciones de tránsito entre la ANSV del Ministerio del Interior y Transporte y el Municipio de Paraná, Provincia de Entre Ríos”, a la que concurrieron a adoptar tanto el Centro Emisor de Licencias Nacionales de Conducir de Paraná como la ANSV en los límites de sus respectivas competencias.

La decisión cuestionada dispuso puntualmente la paralización del trámite de renovación de su habilitación para conducir vehículos particulares hasta tanto abone la multa impuesta por la jurisdicción de la provincia de Misiones en fecha 17/11/22 por acta N°1027627, registrada por la ANSV en el Sistema Nacional de Administración de Infracciones a su cargo, conforme ley N°26.363 y Anexo I del decreto N°1716/2008.

10. El Municipio de Paraná se opuso al progreso adjetivo de la justicia anticipada ya que sostuvo que la decisión cuya suspensión pretende la promotora de la cautela no categoriza dentro de aquellas que “causan estado”. Denunció concretamente que *“Dicho acto de la administración (informe notificado), no es un acto administrativo emanado de la más alta autoridad DEM (Departamento Ejecutivo Municipal), por lo que no se ha agotado la instancia administrativa exigida.”*

Sin perjuicio que la jurisprudencia del Tribunal ha admitido medidas cautelares destinadas a suspender decisiones que no causan estado y adoptadas mientras su destinatario desfavorecido sustancia el correspondiente trámite de agotamiento de la vía (3), observo que en el particular trámite de solicitud de licencia de conducir o su renovación no hay autoridad superior a quien recurrir en caso de negativa a la petición. Ya

vimos que en las habilitaciones para conducir vehículos particulares, la competencia de las autoridades para legislar y aplicar las normas es compartida e interjurisdiccional, originada en el moderno concepto de federalismo de concertación.

El convenio pertinente firmado entre la ANSV y la Municipalidad de Paraná para la implementación de la licencia nacional de conducir (4), no previó ninguna autoridad por sobre los firmantes, destinada a resolver los cuestionamientos de los usuarios contra las decisiones adoptadas por alguna de las autoridades que comparten atribuciones en los trámites de otorgamiento o renovación de licencias de conducir. No hay organismo con competencia administrativa interjurisdiccional, sea federal o municipal, situado en una escala superior a quienes suscribieron el acuerdo con facultades de ejercer el control de legitimidad de las decisiones adoptadas por los Centros de Emisión de las Licencias o por la propia ANSV.

En tales condiciones procedimentales, entiendo que la intimación formulada por Ocampo a la Dirección General Centro Emisor de Licencia de Conducir (ex dirección de Habilitación de Registro de Conducir) dependiente de la Municipalidad de Paraná, que tramitó por expediente N°21716/2024-10990-146, satisface el agotamiento de la vía, ya que permitió que a la administración local tomar conocimiento de su cuestionamiento y responderle en dos oportunidades con los informes de fechas 11/09/24 y 23/09/24 - págs. 7 y siguientes y 5 de los movimientos del expediente electrónico de fecha 27/09/24 de horas 12:17 y 12:16, ambos identificados como "Documental Carta Documento al Municipio y respuesta " y "Documental nota presentación al Municipio y respuesta"-.

Asimismo, la ANSV como habilitadora, homologadora y auditora de la actividad del Centro Emisor de Licencia de Conducir también está al tanto de los reclamos que recibe su entidad habilitada.

11. En cuanto a la verosimilitud del derecho invocado por la promotora de la incidencia, lo entiendo acreditado.

Ocampo denunció afectado su derecho constitucional al libre tránsito por medio de vehículo motor al haberle la administración interjurisdiccional obstruido el trámite de renovación de la habilitación correspondiente para conducir mediante la ejecución coactiva de un acto administrativo sancionador que la perjudicó y del cual, denunció, no tuvo

noticia oportuna que le permitiera cuestionarlo.

Ninguna de las citadas negó ni aportó prueba que desmientan tales afirmaciones.

La doctrina se inclina por desconocer a la administración la facultad de utilizar por sí la coerción directa o indirecta sobre las personas o sus bienes en caso de resistencia, salvo que la ley así lo establezca. Si la previsión legal habilitante de la coerción no existe, la administración deberá recurrir a la vía jurisdiccional.

Gordillo particularmente destaca que en el derecho administrativo argentino no hay un fundamento positivo para sostener que la administración tiene por principio el uso de la coerción y agrega: “ *por el contrario, dicho principio no existe*”, y solo cuando el orden jurídico lo autorice expresamente podrá a administración usar de la coerción para obtener por sí misma, el cumplimiento de sus actos. En todos los casos deberá solicitar la ejecución judicial. (5)

Dentro de las normas acompañadas por las citadas y particularmente aquellas que introdujo a estos actuados la ANSV, no existe ley formal y material alguna que habilite a la administración interjurisdiccional, sea nacional, provincial, municipal o conjunta, a suspender la tramitación de cualquier habilitación para conducir vehículos o renovaciones hasta tanto su solicitante acredite haber satisfecho las multas impuestas y registradas en el Sistema Nacional de Administración de Infracciones a cargo de la ANSV.

No existiendo norma de naturaleza legal habilitante que autorice a la administración a ejercer coacción indirecta sobre quién requiere un trámite vinculado a la habilitación para manejar, surge prístina la verosimilitud del derecho invocado por Ocampo y la decisión adoptada por el Centro Emisor de Licencia Nacional de Conducir de Paraná en base a la información aportada por la ANSV aparece, prima facie, nula por carecer de motivo legal, tal como lo indica el artículo 22 del rito.

Si bien en la cláusula tercera del Convenio Federal sobre Acciones en Materia de Tránsito y Seguridad Vial, ratificado por decreto nacional N°1232/07 (B.O. 14/09/07) las partes firmantes acordaron “(...) *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: ... c) Encontrarse pendientes de íntegro cumplimiento las penalidades firmes aplicadas en cualquier jurisdicción, independientemente del carácter, naturaleza o cantidad de las sanciones impuestas”; **dicha norma carece de naturaleza legal, no posee jerarquía legislativa indispensable para habilitar, en principio y según nuestro orden constitucional, a ejercer la coerción administrativa que dispone y que aquí se cuestiona.**

No basta un decreto reglamentario para que la autorización al uso de la fuerza adquiera legitimidad. Nuestro sistema constitucional exige que las afectaciones a derechos y garantías de los ciudadanos, para que sean válidas, deben efectuarse por el trámite de ley, formal y material.

Por último el Digesto de la comuna local publicó en fecha 5/02/25 el Decreto N°2769 del 27/12/24 por el cual la Municipalidad de Paraná denunció en los términos de la cláusula 12 el Convenio de Cooperación Interjurisdiccional para el cobro de Infracciones al Tránsito que oportunamente firmara con la ANSV.

Si bien la denuncia producirá efectos rescisivos a partir de los sesenta días hábiles de su comunicación a la ANSV, la decisión municipal importa indudablemente y atento sus fundamentos (7), **un clara voluntad de desvincularse del sistema y dejar de exigir en el ámbito de su competencia el pago de supuestas infracciones reprochadas a los aspirantes o conductores radicados en Paraná por extrañas jurisdicciones.**

A todo evento, en este contexto normativo, la ya evidente verosimilitud del derecho de Ocampo adquiere, por obra de la denuncia del convenio antes descripta, un espaldarazo apoyador que aumenta su intensidad.

12. El peligro en la demora resulta, a mi juicio, manifiesto en la medida en que el derecho denunciado como violado es el de la libre circulación por medio de vehículos motores particulares, verdadero derecho fundante de todo sistema democrático y republicano de convivencia ciudadana.

Dada su condición cimental, la efectiva vigencia del derecho

no exige, a mi entender, mayores demostraciones de aplicaciones prácticas, bastando la acreditación sumaria de la posesión de un vehículo motor y la intención de su titular de desplazarse por su intermedio, extremos que Ocampo cumplió.

13. Para finalizar, sugiero aceptar por Secretaría en audiencia próxima la caución juratoria ofrecida por la promotora, en la medida en que la cautela solicitada no afecta el interés público en tanto la denuncia municipal al Convenio de Cooperación Interjurisdiccional para el cobro de Infracciones al Tránsito que oportunamente firmó la Municipalidad de Paraná con la ANSV lo finalizará.

14. En conclusión, sugiero al acuerdo suspender la decisión administrativa adoptada por la autoridad interjurisdiccional compuesta por el Centro de Emisión de Licencias Nacionales de Conducir de Paraná y la ANSV, consistente en no dar trámite a la solicitud de la promotora de la cautela a la renovación de su habilitación para manejar vehículos a motor y ordenarle a ambos organismos la continuidad del trámite de inmediato sin exigirle el pago previo de la multa impuesta por la jurisdicción misionera. La suspensión de la decisión administrativa aquí ordenada finalizará una vez dictada sentencia definitiva en el proceso en lo contencioso administrativo que Ocampo deberá iniciar en el término de ley y estará a sus resultados.

COSTAS Y HONORARIOS:

15. Las costas de la presente se imponen a ambas citadas -Municipalidad de Paraná y ANSV- en partes iguales. Se difiere la regulación de los honorarios profesionales para su oportunidad.

Notas:

(1) Artículo 41 de la Constitución de la República Argentina: “Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley. Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales. **Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales.** Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos.” (el destacado no es del original). La interjurisdiccionalidad como expresión de competencias concertadas y compartida fue debidamente tratada por este Tribunal en la sentencia dictada en “Moggia José Matías c/Estado Provincial s/Contencioso administrativo”, fallo del 4/12/19 punto 16.

(2) Cláusula tercera del “Convenio de Cooperación Interjurisdiccional para el cobro de infracciones de

PODER JUDICIAL DE ENTRE RÍOS
CAMARA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
N° 1 - PARANÁ

transito entre la ANSV del Ministerio del Interior y Transporte y el Municipio de Paraná, Provincia de Entre Ríos”, aportado por la ANSV como Documental 8 ingresada al expediente electrónico en fecha 15/12/24 a la hora 18:29: “Los Centros de Emisión de Licencia de Conducir exigirán la cancelación de las infracciones pendientes de pago informadas en el CENAT, en la oportunidad que este sea requerido, para su pago voluntario en los bancos o medios de cobro que se habiliten mediante los instrumentos de pago entregados a tal fin, o resuelta mediante la comparecencia del solicitante a los correspondientes Tribunales de cada jurisdicción”;

(3) Ver "ARGÜELLES KARINA MARIEL C/ ESTADO PROVINCIAL S/ INCIDENTE DE SUSPENSION DE LA EJECUCION DE DECISION ADMINISTRATIVA", Expte. N° 317, del 10/09/2015: "En función de la expresa denuncia de la accionante respecto a que aún no ha iniciado el juicio principal, fue puesto de resalto que la previsión del art. 21 del Código Procesal administrativo en el que la Presidencia de esta Cámara encauzara el trámite admite la solicitud al Tribunal de la suspensión de la ejecución de la disposición administrativa involucrada "previa, simultánea o posteriormente a la interposición de la acción". Ello significa que la medida está asociada a la pretensión principal; sin embargo, como ya advirtiera este Tribunal en anterior composición en autos "Temporetti, Silvia c/Estado Provincial s/medida cautelar" resuelta el 10/05/13, si bien el objeto pretensional es la "suspensión de los efectos de un acto" conforme la regulación prevista en el art. 21 del CPA, si la suspensión se pretende cuando aún no está el juicio en condiciones de ser interpuesto por no haberse arribado a una decisión definitiva y causatoria de estado o el silencio de la administración habilitante, puede verse obstaculizada por la previsión del art. 26 del mismo cuerpo ritual en tanto éste determina la caducidad automática y de pleno derecho si la demanda no se deduce dentro de los diez días de haberse efectivizado la suspensión. En cambio, la regulación para las medidas precautorias o cautelares del capítulo IV del ritual admite la solicitud de medidas cautelares "aún antes de que se declare expedita la vía judicial" (art. 27), concediéndose al juzgador en el art. 33 una amplia facultad para decretar fundadamente cualquier otra clase de medida precautoria idónea para el aseguramiento provisorio del derecho cuya existencia sea materia de la litis. Más allá del encuadre formal que se le asigne a la petición en esta causa, si el objeto cautelar es "suspender los efectos del acto" pero con anterioridad a que la vía quede expedita, no es incorrecto darle a la petición el trámite del Capítulo III, pero con la flexibilidad del Capítulo IV, conjugando así la facultad de conceder "cualquier otra clase de medida precautoria" con la intervención de la futura demandada con la vista regulada por el art. 21 (en función del objeto suspensivo). Es decir que, sea calificando de "medida cautelar autónoma" a la petición, sea engarzando las disposiciones del Capítulo III con las del capítulo IV en función de la protección de la tutela judicial efectiva y de que la justicia no se vea impedida por un exceso ritualista en la aplicación del trámite por sobre los derechos involucrados, máxime cuando ambos capítulos están dedicados a regular dos especies de un mismo género, cual es la tutela cautelar, debe considerarse posible desde el punto de vista formal la medida intentada, no sujetando la decisión a la disposición de caducidad automática del art. 26 del CPA. Finalmente, se deja a salvo la excepcionalidad con que el Poder Judicial debe enmarcar medidas de esta naturaleza cuando lo que se afrenta son decisiones administrativas que gozan de presunción de legitimidad y ejecutoriedad, por lo que, más allá de la admisibilidad formal del análisis de una medida cautelar como la interesada, al abordar el fondo respecto del cumplimiento de los requisitos exigidos, debe hacérselo con un criterio restrictivo en la concesión de tales decisiones."

(4) Ver documental N° 5 incorporada por la ANSV al expediente electrónico en fecha 5/12/24 a la hora 18:27;

(5) Susana Lorenzo de Viega Jaime en "Sanciones Administrativas", Editorial Julio Cesar Faira, Montevideo 1996, pág. 100;

(6) "Que a la fecha, no resulta conveniente a los intereses del estado municipal la vinculación con la Agencia por el citado convenio toda vez que deviene oneroso para el ciudadano o ciudadana que desee tramitar una licencia nacional de conducir tener que consultar, con carácter previo a tramitar la misma,

al CENAT y más aún abonar, en caso de existir, infracciones cometidas en extraña jurisdicción. A ello hay que sumarle las reiteradas quejas que se reciben por multa erróneamente impuestas en extraña jurisdicción." (considerando del decreto 2769/24)

**A LA MISMA CUESTIÓN PROPUESTA LA SEÑORA VOCAL
ACEVEDO EXPRESÓ:**

Con relación a los hechos y antecedentes de esta causa que tiene a Patricia Roxana Ocampo como actora, me remito al relato detallado realizado por el señor Vocal Baridón, quien me precedió en el orden de votación, a la vez que adhiero a la solución por él propuesta en orden a hacer lugar al incidente interpuesto por Ocampo.

Agrego a lo manifestado que, recientemente me he expedido sobre la temática debatida en las presentes, en los autos caratulados: "BATUT BERNABE AGUSTIN C/ MUNICIPALIDAD DE PARANA S/ INCIDENTE DE SUSPENSION DE LA EJECUCION DE DECISION ADMINISTRATIVA", Expte. N°2309, sentencia 05/12/24, a cuyos fundamentos me remito en razón de la brevedad.

A SU TURNO, EL SEÑOR VOCAL GONZALEZ ELIAS

manifiesta que hace uso de la facultad de abstención, prevista legalmente (artículo 47 de la LOPJ 6902).

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

SENTENCIA:

PARANÁ, 11 de febrero de 2025.

VISTO:

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

SE RESUELVE:

I. HACER LUGAR a la medida cautelar impulsada por **PATRICIA ROXANA OCAMPO** y en consecuencia:

a) suspender la decisión administrativa adoptada por la autoridad interjurisdiccional compuesta por el Centro de Emisión de Licencias Nacionales de Conducir de Paraná y la ANSV, consistente en no dar trámite a la solicitud de la actora de renovar su carnet de conducir.

b) ordenar a ambos organismos -Centro de Emisión de Licencias Nacionales de Conducir de Paraná y la ANSV- la continuidad inmediata del trámite de renovación de la licencia para conducir vehículos

PODER JUDICIAL DE ENTRE RIOS
CAMARA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
N° 1 - PARANÁ

oportunamente iniciado por la señora Ocampo sin exigirle el pago previo de la multa impuesta por la jurisdicción misionera. Se hace saber que la suspensión de la decisión administrativa aquí ordenada finalizará una vez dictada sentencia definitiva en el proceso en contencioso administrativo que la actora deberá iniciar en el término de ley y estará a sus resultas.

II. DISPONER que, previamente a la efectivización de la medida, el **actor preste caución juratoria**, la que se instrumentará por Secretaría del Tribunal.

III. IMPONER las costas a la Municipalidad de Paraná y a la ANSV en partes iguales (art. 65 CPCYC por remisión del art. 88 del CPA).

IV. DIFERIR la regulación de los honorarios profesionales para su oportunidad.

Regístrese y notifíquese en la forma prevista en los arts. 1 y 4 del Reglamento de Notificaciones Electrónicas (Ac. Gral. N° 15/18 STJER) dejándose expresa constancia que la presente se suscribe mediante firma digital, prescindiendo de su impresión en formato papel.

ADRIANA ACEVEDO. Presidenta

MARCELO BARIDON. Vocal de Cámara.

HUGO RUBÉN GONZALEZ ELIAS. Vocal de Cámara -abstención-

Se registró. CONSTE. María Magalí Olalla. Secretaria Suplente.

<p>El presente documento se encuentra firmado digitalmente, con certificados emitidos por ONTI. La verificación se efectúa en www.firmar.gov.ar, mediante Acrobat Reader o aplicación similar.</p>
