



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PODER JUDICIAL

Campana, 17 de septiembre de 2013.-

AUTOS Y VISTOS:

Para resolver en la presente causa n° 2957 caratulada **"BERON, Diego Raúl c/ Municipalidad de Campana S/ Acción de Amparo"**, del registro de este Tribunal en lo Criminal N° 1 del Departamento Judicial de Zárate-Campana, integrado por los Dres. Gladys Mabel Cardozo, Angeles María Andreini y Guillermo Miguel Guehenneuf.-

RESULTA:

Que se presentó Diego Raúl Berón, con el patrocinio de la Defensora Oficial Civil, Dra. María Andrea Filippi, promoviendo acción de amparo contra la Municipalidad de Campana con el objeto de que se haga lugar a la pretensión incoada, que tiene por fin obtener del municipio accionado la renovación de la licencia de conducir con categoría profesional del actor -tipo clase D- para servicio de transporte, la cual le fuera denegada mediante un acto administrativo que denuncia viciado por falta de motivación y haber sido dictado con arbitrariedad e ilegalidad manifiesta. Solicitó también que se le concediera el beneficio de litigar sin gastos.-

Define el objeto del litigio en la revocación judicial del acto administrativo impartido por la Secretaría de Prevención Ciudadana que, con sustento en la Dirección

General de Asuntos Legales, no renovó la licencia habilitante para conducir transporte de pasajeros, la que - aduce- no se encuentra en absoluto fundada, ni menciona los elementos computados para su rechazo, ni el andamiaje normativo sobre el que se sostiene. Argumentó el actor que, si bien registra una condena dictada por el Tribunal en lo Criminal n° 2 departamental, tal resolución no se encuentra firme, por lo que, estando cumplidos los demás requisitos para la iniciación del trámite pretendido, el rechazo discrecional atenta contra el principio de inocencia y afecta sus derechos a trabajar y a ejercer industria lícita, como también el derecho de propiedad.-

Acompañó con dicha presentación copia certificada del DNI de Berón; de la licencia de conducir -con vencimiento el 01/12/2012-; de la evaluación psicofísica para el transporte de carga; certificación judicial de las constancias de la causa n° 1937 del registro del Tribunal en lo Criminal n° 2 departamental; copia autenticada de los certificados de nacimiento de su hija Sofía Micaela Berón, y de los hijos de ésta; certificación de servicios ante la ANSES; copia simple de la notificación administrativa (Acta 0129/2013) del 19/06/2013; copia del oficio dirigido a la Municipalidad de Campana solicitando la renovación de la licencia, recibida por el municipio el 5/08/2013; y las planillas de solicitud de beneficio de litigar sin gastos. Solicitó también prueba de informes y evaluación socioambiental en su domicilio real.-



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PODER JUDICIAL

USO OFICIAL – JURISDICCIÓN ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

A fs. 42 se corrió traslado a la parte demanda por el término de cinco días corridos, conminándose a que en igual plazo efectúe su descargo mediante el informe circunstanciado de los antecedentes y fundamentos de la medida impugnada, bajo el apercibimiento estipulado en el artículo 10, inciso 1, de la ley 13.928, fijándose, asimismo, la audiencia del artículo 11 de la referida ley, la que se celebró el pasado 21 de agosto (v. acta de fs. 48-49). En tal oportunidad se presentó el apoderado de la parte accionada, Dr. Diego Daniel Robbiani, objetando la pretensión de la actora con sustento en que el señor Berón contaba con una sentencia condenatoria por comercialización de estupefacientes la que, pese a no haber adquirido firmeza, obstaba a la concesión de la licencia habilitante para conducir transporte público. Sostuvo el mandatario de la demandada que la normativa que rige el método de otorgamiento de tales permisos pone en cabeza de la autoridad de aplicación -en el caso la Dirección de Tránsito Municipal- la valoración de los recaudos para su concesión, estableciendo un margen de discrecionalidad en ejercicio del cual, a criterio de la autoridad local, no permitía otorgar la licencia sin que ello importara un riesgo para la comunidad a la que se debe el Ejecutivo Municipal. Así, comprometiendo la presentación del informe circunstanciado

del artículo 10 de la Ley 13.928, propugnó el rechazo de la acción intentada con la imposición de costas al vencido.-

Por su parte, la abogada patrocinante del actor mantuvo su pretensión originaria, insistiendo que no había una sentencia condenatoria firme contra su cliente, quien mantenía su status de inocencia, lo cual impedía tenerlo por responsable de los delitos que le fueran imputados y, consecuentemente, hacer pesar sobre su persona las consecuencias penales y administrativas referidas como pretexto para denegársele la licencia de conductor profesional. Añadió la Dra. Filippi que el causante es sostén económico de su familia y que el obstáculo administrativo derivaba en la privación del trabajo y del bienestar material de su grupo familiar. Por ello, solicitó que se ordenara a la Municipalidad de Campana la tramitación de la licencia habilitante Clase Tipo "D", cuanto antes, condenando a la demandada en costas, y contemplando el beneficio de litigar sin gastos impetrado.-

Con el escrito aportado a fs. 52-55 cumplió la parte demandada con el informe consustanciado de descargo. Sin desconocer los hechos ni objetar la prueba ofrecida por la denunciante, reiteró la fundamentación brindada oralmente, explicitando que la negativa del municipio a otorgar al causante Berón el carnet habilitante para conducir se fundamentaba en que el nombrado registraba una condena impuesta en primera instancia por el delito de comercio de estupefacientes agravado por haber sido desarrollado en



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PODER JUDICIAL

USO OFICIAL – JURISDICCIÓN ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

inmediaciones de un establecimiento educativo. Invocando un dictamen de la Dirección General de Asuntos Legales -con basamento en los artículos 20 de la ley nacional 24.449, la ley provincial 13.927 y su decreto reglamentario n° 532/09-, entendió que la decisión administrativa impugnada no era violatoria de derechos y garantías consagrados en la Constitución Nacional, atento a que las municipalidades poseen el denominado "poder de policía preventivo", que impone la obligación a las comunas de bregar por la protección de todo ciudadano, cuando pudiera estar en peligro su integridad física, psíquica o moral. Sostuvo que:

"Dicho pronunciamiento tiene sus fundamentos en el potencial daño que pudiere ocasionar el Sr. Berón a la sociedad, por cuanto se encuentra procesado y ´condenado´ aunque sin firmeza por un delito que es de tal gravedad que obliga a aquel poder del estado, dueño de la facultad de prevenir los detrimentos a la población (PODER EJECUTIVO) a intervenir y resolver denegando la Licencia solicitada". En el mismo sentido, citó la recomendación impartida por la Asesoría General de Gobierno, Secretaría Letrada V (del 3 de abril de 2006), que luego de repasar la normativa vigente a ese momento en la materia litigiosa, concluyó que *"...las normas reseñadas, en principio, no admiten una solución distinta de la que surge de su propio texto ya que es clara en su literalidad, razón por la cual y más allá de las situaciones*

que a simple vista pueden presentarse como inequitativas, el Municipio está obligado al rechazo de las solicitudes de licencias tipo D y E cuando el informe del Registro [Nacional de Reincidencia y Estadística Criminal y Carcelaria] consigne que el peticionante posee antecedentes criminales".-

Contestando el traslado conferido a fs. 61, la accionante se presentó nuevamente (a fs. 63-67) denunciando por extemporáneo el aporte de fundamentación del acto administrativo atacado, entendiendo que tal debió haber sido la sustancia del rechazo. Pese a ello, destacó que, con el informe de la accionada, se reconocía la veracidad de las alegaciones y procedencia del ataque, delimitando los extremos de la litis. A más de reiterar su posición, el amparista planteó la inconstitucionalidad del artículo 20 de la ley 24.449 y del artículo 19 del decreto reglamentario 532/09 -y 42 de la ley 11.768- por entender que eran contrarios a los derechos consagrados en los artículos 14, 14 bis, 16, 18, 19 y 28 de la Constitución Nacional, 10, 11, 27, 39, 56 y 57 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, y 5 y subsiguientes de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial (ley 17.772); para ello, sostuvo que la herramienta normativa discrecional que impide el otorgamiento de las licencias a quienes registren condenas penales, constituye un acto arbitrario, discriminatorio y generador de un proceso de desocialización, contrario a los principios



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PODER JUDICIAL

constitucionales. Por último, dejó planteada la reserva del Caso Federal.-

Habiéndose decretado la apertura a prueba (fs. 68) y fijándose la jornada del 11 de septiembre para su producción, no compareció la demandada, razón por la que la parte actora petitionó que se tuviera a la accionada por conforme con la prueba ofrecida y se pasaran a resolver los planteos incoados, lo que así se decidió por decreto de fs. 74 (artículos 11, inciso 5°, y 13 de la Ley de Amparo).-

Y CONSIDERANDO:

PRIMERO -Sobre los hechos y las pruebas

Como recaudo preliminar, hemos de reseñar -como lo ha hecho la actora en sus sucesivas intervenciones- que las partes no han efectuado objeción alguna a los hechos ni a las pruebas ofrecidas para sustentar sus respectivos planteos.-

En efecto, con la presentación de la demandada se ha clarificado el conocimiento recíproco de los hechos que constituyen la materia de litigio, así como los fundamentos de la decisión administrativa atacada.-

Tampoco se han desconocido los informes y documentación arrimada por las partes, lo que a la luz de los artículos 354 y 360 del Código Procesal Civil y Comercial -aplicables supletoriamente por imperio del

artículo 5° de la Ley 13.928-, allana el camino de la resolución de la controversia jurídica, sobre la base de las pretensiones y prueba ofrecida.-

SEGUNDO -El beneficio de litigar sin gastos

En la inteligencia de lo sentado en el párrafo precedente, entendemos que las manifestaciones efectuadas por el causante Diego Raúl Berón en punto a su realidad socio-económica encuentran sustento en el informe agregado a fs. 25-26, del que se colige que el grupo familiar conviviente posee un nivel de ingresos insuficiente para el propio sustento.-

Además, puede inferirse de las constancias de fs. 11, 12 y 13 que la actividad laboral del solicitante pende del otorgamiento de la licencia habilitante, que -por ser materia del litigio- no se encuentra vigente. Así, tenemos por acreditada la imposibilidad formal de Berón de aportar ingresos a su unidad familiar como conductor profesional.-

Por ello, es que se accederá a la petición de litigar sin gastos, independientemente del resultado de la pretensión de fondo.-

TERCERO -El planteo de inconstitucionalidad

Como se destacó en la reseña inicial, la parte actora, al contestar el informe consustanciado del apoderado del Municipio de Campana, introdujo accesoriamente el planteo de inconstitucionalidad de las normas que vedan el



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PODER JUDICIAL

otorgamiento de la licencia de conductor profesional (tipo D) a quien registre antecedentes penales.-

Más allá de que el compendio normativo invocado (es decir, las normas denunciadas y los derechos invocados por el amparista) resulta ser el sustento legal de la controversia, el planteo referido no guarda relación con los hechos para los que hemos sido convocados a decidir en esta instancia.-

En efecto, la situación que se describe como base para introducir la pretensión se encuentra emparentada con la litis, pero no la integra. Ambas partes han reconocido que la situación que cursa el causante Diego Raúl Berón en la causa n° 1937 (69/08) (IPP 111455 UFI 2) del registro del Tribunal en lo Criminal n° 2 departamental no es equiparable a la del ciudadano que registra una pena que exige su comunicación ante el Registro Nacional de Reincidencia, por manda del artículo 2° de la ley 22.117, sino la de un sujeto que (utilizando las palabras de la accionada) *"se encuentra procesado y ´condenado´ aunque sin firmeza"*.-

No dándose entonces los supuestos de hecho, habrá de desestimarse este tramo del planteo amparista, en concordancia con la ya tradicional doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (Fallos 387:XIX, 149:122 y 269:243, entre tantos otros), que sostiene que *"El interesado en la declaración de inconstitucionalidad de una*

*norma debe demostrar claramente de qué manera ésta contraría la Constitución Nacional, causándole de ese modo un gravamen, y **debe probar, además, que ello ocurre en el caso concreto**" (el resaltado nos pertenece).-*

CUARTO -La acción de amparo

Sobre la base de lo reseñado en los apartados precedentes, cabe destacar que la controversia ha quedado trabada en dilucidar si las normas que rigen el otorgamiento de las licencias habilitantes para conductores profesionales confieren a la autoridad local potestad discrecional y, de ser así, si ese poder de policía delegado ha sido razonablemente ejercido en el caso.-

La ley nacional 24.449 fija en su artículo 16 las diferentes clases de licencias para conducir automotores, rotulando como "Clase D" *para los destinados al servicio del transporte de pasajeros, emergencia, seguridad y los de la clase B o C, según el caso.* Luego, establece (en su artículo 20) que: *"Los titulares de licencia de conductor de las clases C, D y E, tendrán el carácter de conductores profesionales. Pero para que le sean expedidas deberán haber obtenido la de clase B, al menos un año antes (...)* Para otorgar la licencia clase D, se requerirán al Registro Nacional de Reincidencia y Estadísticas Criminal y Carcelaria, los antecedentes del solicitante, denegándosele la habilitación en los casos que la reglamentación determina. A los conductores de vehículos para transporte de



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PODER JUDICIAL

USO OFICIAL – JURISDICCIÓN ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

escolares o menores de catorce años, sustancias peligrosas y maquinaria especial se les requerirán además los requisitos específicos correspondientes. No puede otorgarse licencia profesional por primera vez a personas con más de sesenta y cinco años. En el caso de renovación de la misma, la autoridad jurisdiccional que la expida debe analizar, previo examen psico-físico, cada caso en particular. En todos los casos, la actividad profesional, debe ajustarse en lo pertinente a la legislación y reglamentación sobre Higiene y Seguridad en el Trabajo".-

A esa norma ha adherido la provincia de Buenos Aires por medio del artículo 1° de la ley 13.927, que a su vez determina -en su artículo 8°- que: *"El Ministerio de Jefatura de Gabinete y Gobierno emitirá las Licencias de Conducir, resguardando las características técnicas y de seguridad que establece la Ley N° 24.449. El otorgamiento de las licencias, en forma delegada, estará a cargo de la Municipalidad que corresponda en razón del domicilio real del interesado, previo informe de antecedentes, emanados del RUIT y del RENAT dependiente de la Agencia Nacional de Seguridad Vial, que certifiquen que no existe impedimento para conducir en el territorio provincial y en cualquier otra jurisdicción del país".* En cuanto a las licencias profesionales, el artículo 26 establece que: *"Será exigible a los conductores de vehículos destinados al transporte de*

pasajeros y cargas para la obtención de la licencia habilitante, además de lo previsto por la presente Ley, los requisitos reglamentarios inherentes al servicio específico que se trate, que el organismo competente establezca".-

Por su parte, el decreto n° 532/09, en su anexo reglamentario, fija los requisitos para la obtención de las licencias habilitantes (artículo 10), entre los que enuncia (apartado 6°): *"En el caso de conductores profesionales se requerirán además los conocimientos necesarios conforme a su especialidad y Certificado de Antecedentes Penales para todas las clases de la Licencia"*. Asimismo, el artículo 20, que regula la actividad del conductor profesional, determina en su inciso 3° que: *"Debe denegarse la habilitación de clase D para servicio de transporte cuando el solicitante tenga antecedentes penales relacionados con delitos con automotores, en circulación, contra la honestidad, la libertad o integridad de las personas, o que a criterio de la autoridad concedente pudiera resultar peligroso para la integridad física y moral de las personas transportadas"*; en el mismo sentido, establece (inciso 4°) que: *"Para las restantes categorías, la autoridad jurisdiccional establecerá los antecedentes que imposibiliten la obtención de la habilitación, excepto cuando el servicio de rehabilitación oficial garantice la recuperación y readaptación del solicitante".-*

Como se desprende de la lectura de la normativa vigente, se impone a la autoridad de aplicación -esto es, el



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PODER JUDICIAL

USO OFICIAL – JURISDICCIÓN ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

municipio correspondiente al domicilio del solicitante- rechazar la licencia de conductor profesional al solicitante que cuente con antecedentes penales relacionados con delitos con automotores, en circulación, contra la honestidad, la libertad o integridad de las personas. La situación del causante no encuadra en la veda formal; primeramente, porque Diego Berón no cuenta formalmente con un antecedente condenatorio; y, en segundo lugar, porque la imputación que se sostiene a su respecto, en la causa n° 1937 del Tribunal en lo Criminal n° 2, no se encuentra comprendida en el catálogo de delitos taxativamente enunciados en el artículo 20, inciso 3°, del decreto 532/09.-

No obstante, la última parte de ese mismo apartado (inciso 3°) prevé un supuesto de apreciación discrecional por parte de la autoridad de aplicación, que reside en la valoración de la “peligrosidad” del solicitante, que pueda comprometer la integridad física y moral de los transportados. De acuerdo a la posición sustentada por la parte demandada, la negativa al otorgamiento del carnet habilitante al actor se erige sobre esta potestad.-

Pues bien, entonces, habrá de ensayarse un silogismo en clave constitucional para determinar si la demandada ha actuado dentro de un marco de razonabilidad. A tal menester cabe recordar que el *principio de reserva* enunciado por el artículo 19 de la Constitución Nacional,

exime de la autoridad de los magistrados a las acciones privadas de los hombres que de ningún modo ofendan al orden y a la moral pública, ni perjudiquen a un tercero. Del juego deóntico de la fórmula se deriva que la afectación al orden y la moral públicas, tanto como el perjuicio a un tercero, deben ser sometidas a consideración de un magistrado, quien deberá justipreciar la ilicitud de la conducta, con apego a la norma que la prohíbe.-

Esa tarea, en la sistemática constitucional y formal, le cabe a los jueces que por materia corresponda, y debe desarrollarse con las garantías procesales necesarias, de modo que no se vulneren los derechos de *defensa en juicio* y el *debido proceso legal* (artículo 18 de la Constitución Nacional). Entre ellas, ha de destacarse -no por importancia, sino por pertinencia al caso *sub judice*- la posibilidad de recurrir el fallo adverso, expresamente reconocido por el máximo intérprete constitucional de la Nación en los precedentes "Girolodi" y "Casal", sobre la base de los artículos 8.2°.h de la Convención Americana de Derechos Humanos, y 14.5° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ambos Ley Suprema de la Nación en función del artículo 75, inciso 22, de la Carta Magna.-

De lo antedicho se deriva que la valoración de las conductas de los ciudadanos deben pasar por la autoridad de cosa juzgada para hacer pesar sobre sus autores las consecuencias jurídicas legalmente previstas. Ello no ha ocurrido en el presente. Muy por el contrario, la autoridad



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PODER JUDICIAL

de aplicación local ha llevado su potestad discrecional a un extremo por demás superior al que el plexo normativo la habilita para la imposición de la sanciones penales.-

Así se sella la suerte de la controversia, toda vez que mal podría la administración utilizar un criterio de peligrosidad sobre la base de un pronunciamiento que -desde el plano jurídico- tiene inertes consecuencias. Resultan ilustrativas las palabras de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que (al resolver el 07/12/2005, en el caso *Maldonado, Daniel Enrique y otro s/ robo agravado por el uso de armas en concurso real con homicidio calificado -causa n° 1174*) sostuvo que: *"Si bien, en principio, no corresponde a la competencia de la Corte interpretar el alcance específico de la expresión 'peligrosidad' contenida en el art. 41 del Código Penal, no puede autorizarse que tal expresión se convierta en la puerta de ingreso de valoraciones claramente contrarias al principio de inocencia, al derecho penal de hecho, o bien, llegado el caso, al non bis in idem"* (M. 1022. XXXIX).-

Consecuentemente, corresponderá admitir la acción de amparo y ordenar a la Municipalidad de Campana dar curso a la tramitación de la licencia de conductor profesional - Tipo Clase "D"- en favor del actor Diego Raúl Berón, siempre que el accionante acredite los demás recaudos reglamentarios para la gestión, fijándose el término de diez

(10) días hábiles subsiguientes a la firmeza de la resolución, para que el causante concorra personalmente a la Subdirección de Tránsito y Transporte Municipal con la documentación respectiva. Con costas a cargo de la demandada.-

En mérito a todas las consideraciones efectuadas precedentemente, por unanimidad de votos, el tribunal,

RESUELVE:

I) Conceder a Diego Raúl Berón el beneficio de litigar sin gastos (artículo 81 del Código Procesal Civil y Comercial).-

II) Rechazar el planteo de inconstitucionalidad incoado tardíamente por la actora por devenir abstracto.-

III) Admitir la acción de amparo (artículo 14 de la ley 13.928) **ordenando** a la demandada **Municipalidad de Campana** a dar curso a la tramitación de la licencia de conductor profesional -Tipo Clase "D"- en favor del actor Diego Raúl Berón, siempre que el accionante acredite los demás recaudos reglamentarios para la gestión; **fijando el término de diez (10) días hábiles** subsiguientes a la firmeza de la presente, para que Diego Raúl Berón se presente personalmente Subdirección de Tránsito y Transporte correspondiente a su domicilio con la documentación necesaria.-



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PODER JUDICIAL

IV) Imponer las costas a la demandada,
difiriéndose su regulación hasta tanto las partes se expidan
sobre la base para su determinación (artículos 19 de la ley
13.928, y 68 y 77 del Código Procesal Civil y Comercial).-

Notifíquese a las partes lo aquí dispuesto por
cédula.-

USO OFICIAL – JURISDICCIÓN ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

