

Buenos Aires, 25 de noviembre de 2021.

VISTO:

El recurso de apelación deducido por el actor contra la sentencia definitiva; y CONSIDERANDO:

1o) Que el juez de grado, de conformidad con lo dictaminado por el fiscal de la instancia, hizo lugar a la excepción de falta de legitimación pasiva del Estado Nacional-Ministerio de Transporte de la Nación y rechazó la acción contra la Agencia Nacional de Vialidad, con costas.

Para así decidir, recordó que, mediante aquélla, el actor persiguió la declaración de inconstitucionalidad del art. 88 del Sistema Nacional de Licencias de Conducir Transporte Interjurisdiccional, aprobado por disposición 48/2019, en cuanto determina una denegatoria reglada de tal habilitación en la categoría pasajeros a quienes tuvieran antecedentes penales de los delitos tipificados en los artículos del Código Penal de la Nación allí enunciados (entre los que se encuentran la amenaza con armas), por considerar el demandante que restringía desproporcionalmente su derechos constitucional a trabajar, así como el derecho a la subsistencia de sus hijas menores de edad, una de ellas discapacitada.

En cuanto a la falta de legitimación del Estado Nacional, el magistrado sostuvo que el art. 6o de la disposición 48/2019 dispone que es la Agencia Nacional de Seguridad Vial (organismo descentralizado y con personería jurídica propia) la autoridad de aplicación de la norma y único organismo responsable de la emisión de la Licencia de Conducir Transporte Interjurisdiccional (LiNTI).

Asimismo, entendió que esa Agencia no habría desplegado una conducta manifiestamente ilegítima o arbitraria, ni tuvo

por comprobado en grado suficiente la existencia de un daño actual que sólo pudiese ser reparado acudiendo a la vía urgente, expedita y excepcional del amparo. Ello, por remisión a lo dictaminado por el fiscal de la instancia, quien entendió que la regulación impugnada no configuraba una pena, sino el ejercicio del poder de policía respecto de una actividad destinada a un servicio público, que exigía reunir condiciones de idoneidad diversas, según la categoría de vehículo de que se tratase, con el propósito a que se los destinaba y las personas que se servían de ellos. También descartó que tales recaudos se relacionasen con la presunta concepción «peligrosista» y discriminatoria de la norma, dado que la aptitud exigible al aspirante a obtener una licencia de conducir profesional se vinculaba con la prestación de un servicio público de transporte de pasajeros que habilitaba restricciones más intensas del derecho de trabajar. En definitiva, consideró que la norma configuraba una reglamentación posible del derecho de conducir vehículos de determinada categoría, cuyo impacto en el de trabajar quedaba justificado por el resguardo de un bien que la autoridad en ejercicio de competencias que le son privativas estimó pertinentes. Entendió que el derecho a obtener una licencia profesional para conducir no constituye un derecho constitucional, humano y fundamental, esencial e irrestricto, sino que es un derecho civil, que como tal debe ejercerse conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio, más allá que dicha legislación requiera satisfacer la regla de la razonabilidad. Más aún, cuando se trata de habilitar a alguien para desplegar una actividad que reviste carácter de servicio público.

2o) Que el recurrente consintió la falta de legitimación del Estado Nacional y se agravió exclusivamente del rechazo de la acción respecto de la Agencia Nacional de Vialidad, en virtud de la ausencia de fundamentos con relación al recaudo de la arbitrariedad invocada y de la errónea valoración de los hechos que fundan su pretensión, referidos a la idoneidad de

la vía. En relación con este último aspecto, insistió en que no existe otro medio que, con la celeridad que merece su situación laboral (fue suspendido hasta tanto renovase su licencia), despejase la arbitrariedad de la Administración, que entendió manifiesta. En cuanto a este requisito, destacó que la sentencia de primera instancia omitió considerar el principio de irretroactividad de la ley y su derecho adquirido al régimen anterior a la vigencia de la disposición 48/2019 (BO 13/3/19). En tal sentido, aclaró que no pretende la obtención de una nueva licencia profesional, sino la renovación de la que ya había sido expedida. Asimismo, invocó la infracción al principio de reserva legal y la desproporcionada restricción a su derecho de trabajar. Destacó que la condena condicional en que se funda la denegatoria de tal reválida fue dictada en 2017 y se origina en hechos de 2014, referidos a un conflicto doméstico que no se vincula con la seguridad del tránsito ni con la integridad física y moral de los pasajeros, lo cual no había sido obstáculo para la renovación de la licencia de conducir transporte interjurisdiccional antes de la entrada en vigencia del reglamento cuestionado ni para su correcto comportamiento con los pasajeros.

3o) Que el Fiscal General opinó que correspondía hacer lugar al recurso interpuesto, revocar la sentencia apelada y admitir la acción de amparo. Entendió que el impacto de la aplicación de la restricción normativa, en las particulares circunstancias que rodeaban la situación del actor, tenía un muy alto grado de intensidad, lo cual determinaba que correspondiera ser especialmente exigente en cuanto a la demostración de la necesidad de aquella restricción, de modo que resultara imperiosa para obtener una finalidad legítima o razonable. Por el contrario, consideró que, en el caso, las motivaciones genéricas que enunciaba la norma estaban lejos de justificar la denegatoria de la licencia. Particularmente, ponderó que el actor contaba ya en 2017 con licencia nacional de conducir que vencía en 2020 y, además, con licencia LiNTI (que vencía

el 31/12/2020), y en virtud de ello ingresó a trabajar en diciembre de 2017 como chofer de una línea de transporte de pasajeros, tarea que desempeñó con posterioridad al dictado de la sentencia penal condenatoria firme, del 20/12/2016, sin que durante ese período de tiempo se hubiesen explicitado circunstancias que justificasen a poner en duda su idoneidad como conductor, o que pudiesen hacer suponer que no estuviera garantizada de modo suficiente su aptitud para conservar la integridad física y moral de los pasajeros a quienes transportaba.

A partir de lo expuesto, concluyó que los arts. 8° y 88 de la disposición ANSV 48/19, en la medida que preveían una aplicación mecánica de la restricción, que soslayaba la necesidad de justificar en concreto la necesidad de la medida, resultaban inconstitucionales en su aplicación a casos como el de autos.

En este sentido, precisó que la medida implicaba para el actor la imposibilidad de continuar realizando las tareas laborales que desempeñaba como chofer de colectivos profesional, con la consecuente pérdida de una relación de empleo preexistente. Y ello sin que, como contrapartida, se encontrase debidamente justificada la necesidad de la restricción, existiendo por el contrario circunstancias que privaban de sustento a la justificación de la restricción en función de la finalidad perseguida por la norma. Ello así, la reglamentación era, en su aplicación al caso de autos, irrazonable por excesiva y desproporcionada, configurando una injerencia arbitraria en el derecho a trabajar del actor, en tanto se lo privaba directamente de su ejercicio de forma manifiestamente irrazonable.

4o) Que, se adelanta que el recurso no puede prosperar ya que los agravios no logran desvirtuar los fundamentos expuestos por el fiscal de la instancia anterior, a los que

remitió el juez de grado, referidos a la ausencia de arbitrariedad manifiesta del reglamento cuestionado.

Ello, en la medida en que no resulta ostensible que la restricción al derecho de trabajar en el transporte de personas a los condenados por ciertos delitos (en el caso, amenazas con arma) resulte desproporcionada con la satisfacción del derecho a la integridad física y moral de los pasajeros (en similar sentido, Sala I, causa 4241/2020, «Morales, Leonardo Jonas c/ EN – M Transporte de la Nación – Agencia Nacional de Seguridad Vial y otro s/ amparo ley 16.986, sent. del 3/6/21).

En efecto, no se encuentra controvertido en autos que, el 20/12/16, el actor fue condenado a la pena de tres años de prisión en suspenso por los delitos de amenazas simples con armas (hecho no 1) en concurso real con amenazas coactivas con armas en dos oportunidades (hechos no 2 y 3), previstos en los arts. 149 bis, primer párrafo, segundo supuesto, y 149 ter inc. 1º del Código Penal de la Nación, los que se encuentran expresamente contemplados en el art. 88 de la disposición atacada; en tanto el art. 51, segundo párrafo, inc. 1o, del Código Penal establece la caducidad del antecedente a los 10 años desde la sentencia para las condenas condicionales, es decir, el 20/12/26.

Cabe aclarar que no resulta aplicable al caso el art.27 del Código Penal, en cuanto prevé que la condena se tendrá como no pronunciada si dentro del término de cuatro años, contados a partir de la fecha de la sentencia firme (es decir, el 20/12/20), el condenado no cometiere un nuevo delito, ya que alude a la posibilidad de revocar la condicionalidad concedida (no a la caducidad del antecedente regulado en el art. 51 citado).

Ello sentado, cabe reseñar que la reglamentación exige para el otorgamiento de la Licencia Nacional de Conducir

Transporte Interjurisdiccional para el servicio de transporte de niños y escolares y de pasajeros en general:

[.] no registrar antecedentes penales relacionados con delitos cometidos con automotores en circulación, contra la libertad o integridad sexual o física de las personas o que pudieran resultar peligrosos para la integridad física y moral de los pasajeros» (inciso b.2 del artículo 14 del Título III del Anexo 1 del decreto 779/1995, modificado por el decreto 26/2019).

En tal sentido, el régimen prevé tres (3) categorías de licencias profesional es de transporte (pasajeros, mercancías peligrosas y cargas generales) y sólo exige certificado de antecedentes penales a la primera (pasajeros), en tanto atribuye a la autoridad de aplicación un margen de apreciación discrecional para determinar si el antecedente penal resulta impeditivo para el otorgamiento de la licencia:

«En caso que el conductor posea alguno de dichos antecedentes, el sistema LiNTI bloqueará el trámite y el solicitante deberá comunicarse con la Dirección del Sistema Nacional de Antecedentes de Tránsito a fin que dentro de las 72 hs.hábiles, determine si los mismos son impeditivos para esta categoría, debiendo notificar de ello al solicitante» (art 8, disposición ANSV 48/19).

Salvo que se trate de ciertos delitos que la autoridad de aplicación considerará impeditivos a priori, entre los que se incluyen los involucrados en autos:

«No podrán obtener LiNTI categoría pasajeros, quienes tengan antecedentes penales de los delitos tipificados en los artículos del CP de la Nación, que a continuación se detallan: [.] Delitos contra la libertad: [.] Artículo 149 bis, Artículo 149 ter» (artículo 88, disposición ANSV 48/19).

En otras palabras, el régimen atribuye una competencia discrecional para evaluar el otorgamiento de la licencia profesional de transporte de pasajeros a quienes cuenten con antecedentes penales, pero prevé la denegatoria reglada cuando se trata de ciertos delitos considerados a priori como un obstáculo para tal habilitación.

El medio elegido por el reglamento (prohibición reglada a priori de otorgamiento de una licencia profesional a quien hubiere sido condenado por el delito de amenazas con armas hasta la caducidad del antecedente) resulta idóneo para proteger la integridad de los pasajeros, dado que el pasado puede resultar razonablemente revelador de una falta de inhibiciones, así como de una cierta capacidad ofensiva, temporalmente incompatible con la habilitación para transportar pasajeros, dada la fuerte interacción con estos últimos involucrada en esa tarea.

Asimismo, aquel medio resulta necesario, ya que el apelante no ha invocado ni acreditado que exista otro menos restrictivo del derecho a trabajar en tal actividad que resulte igualmente idóneo para proteger la integridad de los pasajeros, tal como, por ejemplo, la atribución de una facultad discrecional a la autoridad de aplicación para revisar si el antecedente penal en cuestión (amenazas con armas) resulta -en cada caso concreto- impeditivo para el otorgamiento de la licencia.

Finalmente, el medio es proporcional en sentido estricto, ya que que -contrariamente a lo sostenido por el Ministerio Público que actúa ante esta alzada- el Tribunal entiende que la importancia de satisfacer la integridad física y moral de los pasajeros justifica en el caso la restricción del derecho a trabajar del actor. Efectivamente, existe un menor grado de certeza de las premisas fácticas del reglamento cuestionado, en relación con la eventual afectación de la integridad física y moral de los pasajeros, en caso de que se renueve la

licencia del actor; mientras que resulta cierta la restricción al derecho a trabajar del actor si se le deniega tal habilitación.

Sin embargo, tal variable se encuentra compensada por el mayor peso específico o importancia del derecho a la integridad física y moral, así como el menor volumen o intensidad de la restricción al derecho a trabajar (en la medida en que se limita al transporte de pasajeros y no obsta cualquier otro tipo de tareas, entre las que cabe incluir el transporte de cargas).

En otras palabras, es cierto que la denegatoria de la licencia impide temporalmente al actor trabajar en el transporte de personas, pero aquél podrá desempeñar cualquier otro tipo de trabajo hasta la caducidad del antecedente. Mientras que es hipotético o conjetural (no evidentemente falso) que la integridad de los pasajeros resultará afectada en caso de que se renueve la habilitación, pero en caso de que ello ocurriese resultaría una restricción muy intensa y se referiría a un derecho que el ordenamiento le atribuye máximo valor.

5o) Que, si bien la sentencia no examinó el planteo vinculado a la aplicación retroactiva del reglamento cuestionado, lo cierto es que los jueces no están obligados a examinar todos los argumentos de las partes, sino sólo aquéllos que resulten conducentes a la solución del pleito, carácter que no cabe atribuir a aquél, en la medida en que la disposición 48/19 se aplicó a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes a partir de su entrada en vigencia, el 31/3/19 (art.7º, Código Civil y Comercial).

Ello, en la medida en que aquélla no se aplicó a la licencia que vencía el 31/12/20, vigente bajo el imperio del régimen anterior, sino a su renovación. Por su parte, el recurrente no ha logrado explicar las razones por las que resultaría inaplicable al caso el principio con arreglo al cual nadie tiene un derecho adquirido al mantenimiento de leyes o

reglamentos ni a su inalterabilidad (esta Sala, causa CAF 74521/2018/CA2 «Mutual Gas c/ ANSES s/ amparos y sumarísimos», sent. del 26 de diciembre de 2019).

6o) Que la infracción al principio de reserva legal recién ha sido propuesta en el memorial, razón por la que no pudo ser examinada por el a quo, circunstancia que obsta a su revisión por esta alzada (art. 271, in fine, CPCCN), en cuanto configura una reflexión tardía. No obstante, corresponde reseñar que el legislador ha establecido en relación con los conductores profesionales:

«[.]. '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» (art. 20 de la ley 24.449 (BO 10/2/95).

Asimismo, atribuyó a la Agencia Nacional de Seguridad Vial la competencia para exigir a los conductores de vehículos de transporte de carácter interjurisdiccional todo aquel requisito que sea inherente al servicio específico de que se trate, entre los que se encuentra:

[.] informes de infracciones y de sanciones penales en ocasión del tránsito, más los informes específicos para la categoría solicitada (art. 14, inc. 8, ap.b, in fine, de la ley 24.449, modificada por la ley 26.363, énfasis añadido) Se advierte que el legislador ha previsto la posibilidad de denegar las licencias profesionales en virtud de contar con antecedentes penales, delegando al Poder Ejecutivo y a la Agencia Nacional de Seguridad Vial la precisión de las variables que integren la ponderación de los principios en colisión, tarea que en el caso ha superado el control judicial de razonabilidad propuesto.

7o) Que corresponde distribuir las costas de esta instancia por su orden en atención a que la cuestión ha suscitado criterios diversos en el seno de esta misma Cámara (conf. Sala I, causa 4241/2020, «Morales, Leonardo Jonas c/ EN – M Transporte de la Nación – Agencia Nacional de Seguridad Vial y otro s/ amparo ley 16.986, sent. del 3/6/21; y Sala III, en la causa 5.231/2019, Diaz, Diego Francisco Javier c. EN – Agencia Nacional de Seguridad Vial – y otro s/ amparo ley 16.986, sent. del 7/4/21).

Por todo lo expuesto, oído el Fiscal General Coadyuvante, el Tribunal RESUELVE: rechazar el recurso, confirmar la sentencia apelada, con costas en el orden causado.

Se deja constancia de que el señor juez Roglio W. Vincenti no suscribe la presente por encontrarse en uso de licencia (art. 109 RJN).

Regístrese, notifíquese y devuélvase.

JORGE EDUARDO MORÁN

MARCELO DANIEL DUFFY