Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 14 de Octubre de 2021

Vistos los autos: "Colegio de Mandatarios y Gestores de la Provincia de Entre Ríos c/ Ministerio de Justicia –Direc Nac- Reg. Nac. Propiedad Automotor y Créditos Prendarios s/ acción meramente declarativa de inconstitucionalidad".

Considerando:

Que esta Corte comparte y hace suyos, con exclusión del segundo párrafo del apartado V, los fundamentos y conclusiones del dictamen de la señora Procuradora Fiscal, a cuyos términos corresponde remitir en razón de brevedad.

Que a lo allí señalado corresponde agregar que esta Corte ya ha sostenido que la regulación del derecho de dominio de los automotores de manera uniforme para todo el país, establecida en el decreto-ley 6582/58, fue dictada en ejercicio de las atribuciones conferidas en el artículo 75, inc. 12 de la Constitución Nacional (Fallos: 334:902).

Por ello, se declara procedente el recurso extraordinario y se revoca la sentencia apelada. Con costas. Vuelvan los autos al tribunal de origen a fin de que, por quien corresponda, se dicte un nuevo fallo con arreglo a lo aquí expuesto. Notifíquese y, oportunamente, remítase.

VO-//-

-//-TO DEL SEÑOR PRESIDENTE DOCTOR DON HORACIO ROSATTI

Considerando:

1°) Que el Colegio de Mandatarios y Gestores de la Provincia de Entre Ríos demandó al Estado Nacional con la finalidad de obtener un pronunciamiento que declare la inconstitucionalidad de la disposición 128/2014 de la Dirección Nacional de los Registros Nacionales de la Propiedad Automotor y de Créditos Prendarios (fs. 23/34 de los autos mencionados).

Por intermedio de esta norma, en lo que aquí interesa, se dispone el reempadronamiento de todos aquellos mandatarios -incluidos los matriculados según las leyes provinciales- que procuren desarrollar sus actividades ante el Registro Nacional de la Propiedad Automotor y los registros seccionales (artículos 1° y 6°).

Según la parte actora, la disposición impugnada desconoce la ley local 9798 que, en el marco de atribuciones no delegadas a la Nación, crea el Colegio de Mandatarios y Gestores de la Provincia de Entre Ríos, al tiempo que reglamenta la actividad de los mandatarios y gestores en el ámbito provincial.

2°) Que la Cámara Federal de Paraná -al confirmar la sentencia de primera instancia- declaró la inconstitucionalidad de la disposición 128/2014 y, en consecuencia, ordenó al Estado Nacional abstenerse de aplicar esa norma a los matriculados ante

el Colegio de Mandatarios y Gestores de la Provincia Entre Ríos (fs. 109/112 y fs. 142/148).

Para así decidir, el tribunal de la anterior instancia -tras reconocer legitimación procesal a la parte actora y desestimar la defensa de falta de agotamiento de la vía administrativa- sostuvo que entre los poderes no delegados por las provincias a la Nación se encuentra el de reglamentar el ejercicio de las actividades profesionales dentro de su jurisdicción (art. 121 de la Constitución Nacional). A partir de ello, señaló que la Provincia de Entre Ríos -mediante la ley 9798- reguló la actividad de los mandatarios y gestores, fijando los requisitos para la obtención de la matrícula y concluyó que la disposición 128/2014, en tanto exige que a partir del 1° de noviembre de 2014 solo puedan ejercer la profesión de gestores y mandatarios quienes se encuentren reempadronados ante el organismo nacional, prescindiendo de la matrícula provincial, interfiere con la ley local y, por esta vía, lesiona el sistema federal de gobierno (arts. 5° y 121, Constitución Nacional).

3°) Que contra esa sentencia, el Estado Nacional dedujo recurso extraordinario federal que, contestado por su contraria, fue concedido por cuestión federal y denegado por arbitrariedad (fs. 149/164, 166/172 vta. y 174/175 vta.).

En su presentación, el recurrente se agravia por el rechazo de la defensa de falta de legitimación activa pues -según expresa- "…*el Colegio no ha aportado ningún elemento de*

juicio que pruebe el daño que invoca, ni que tiene un interés especial en el proceso" (fs. 159).

En cuanto al fondo, cuestiona la declaración de inconstitucionalidad de la disposición 128/2014. Al respecto, argumenta que esta última fue dictada con apego al régimen jurídico vigente y sin inmiscuirse en la competencia de la Provincia de Entre Ríos. Explica que, según el diseño constitucional, "…*el poder de policía puede ser concurrente entre la [N]ación y las provincias y, si resultan incompatibles, deben prevalecer los poderes federales de acuerdo al [artículo] 31 de la Constitución Nacional*" (fs. 163).

En tal sentido, califica al pronunciamiento de la Cámara de infundado, ya que hace a un lado las normas correspondientes al Régimen Jurídico del Automotor; entre ellas, el decreto-ley 6582/1958 por medio del cual se le otorga el carácter de autoridad de aplicación a la Dirección Nacional de los Registros Nacionales de la Propiedad Automotor y de Créditos Prendarios, junto con la competencia para emitir normas que regulen la actividad de los mandatarios que realizan trámites ante ese organismo. Puntualiza que la disposición 128/2014 se dictó en ejercicio de tales atribuciones.

4°) Que el recurso extraordinario es formalmente procedente toda vez que se halla en discusión la legitimidad constitucional de un acto de autoridad federal y la decisión

definitiva del superior tribunal de la causa es contraria a su validez (artículo 14, inc. 1°, ley 48).

5°) Que, en concreto, la cuestión traída a conocimiento y decisión de esta Corte consiste en determinar la constitucionalidad de la disposición 128/2014, en tanto exige a los gestores y mandatarios matriculados en el ámbito de la Provincia de Entre Ríos, su reempadronamiento para actuar ante la Dirección Nacional de los Registros Nacionales de la Propiedad Automotor.

De acuerdo con la posición del Colegio de Mandatarios y Gestores de la Provincia de Entre Ríos, la disposición en cuestión nació extramuros de la Constitución Nacional al desnaturalizar el poder de policía provincial sobre el ejercicio de las actividades profesionales. En un sentido opuesto, y con sustento en los artículos 31 y 75 -inciso 30- de la Constitución Nacional, el Estado Nacional plantea que el Régimen Jurídico del Automotor -cuya constitucionalidad no se discute- le confiere atribuciones para el dictado de la citada disposición.

6°) Que una de las funciones más importantes de este Tribunal consiste en interpretar la Constitución de modo que el ejercicio de la autoridad nacional y provincial se desenvuelva armoniosamente, evitando interferencias o roces susceptibles de acrecentar los poderes del gobierno central en detrimento de las facultades provinciales y viceversa (arg. doct. Fallos: 286:301, considerando 9°; 306:1883, considerando 5°, entre muchos otros).

Ello es así porque la Constitución ha querido hacer un solo país para un solo pueblo. No habría Nación si cada provincia se condujera como una potencia independiente; pero tampoco la habría si fuese la Nación quien socavara las competencias provinciales y municipales. A partir de ello, se ha dicho que la Constitución ha fundado una unión indestructible de estados indestructibles (arg. doct. Fallos: 178:9, 340:1695).

De esta forma, el armónico desenvolvimiento de un sistema federal de gobierno -cuyo eje es la distribución de competencias- depende de la "buena fe", de la "coordinación" y de la "concertación" entre los distintos sujetos participantes, pues tales líneas directrices definen el modo razonable de conjugar los diferentes intereses involucrados para encauzarlos en el logro del bien común.

7°) Que, en tal sentido, la Constitución Nacional utiliza para la asignación de competencias entre el Estado Nacional y los Estados locales (provincias y municipios) el criterio de regla y excepción: la 'regla' es la competencia provincial o local, la 'excepción' es la competencia federal, de tal modo que todo aquello que no está expresamente cedido por las provincias al gobierno federal, queda retenido en aquellas (artículo 121 de la Constitución Nacional).

Sin perjuicio de lo anterior, dado el modelo de Estado federal que ha adoptado la Constitución Nacional, la competencia para regular un mismo instituto puede ser atribuida

a diferentes niveles de forma excluyente (arts. 75, inc. 12 y 123, entre otros), concurrente (art. 75, inc. 18 y 125) o cooperativa (art. 41 en materia ambiental, artículo 75, inc. 2, en materia de coparticipación o art. 75, inc. 12, en materia de legislación de fondo y procesal, entre otros ejemplos)[CSJ 4930/2015/RH1, "Volkswagen de Ahorro para Fines Determinados S.A. c/ Provincia de Misiones - Dirección General de Rentas y otro s/ demanda contenciosa administrativa", del 5 de noviembre de 2019, voto del juez Rosatti].

8°) Que, sobre la base de dichas pautas, cabe señalar que el Estado Nacional por el decreto-ley 6582/1958 (t.o. decreto 1114/1997) -cuya constitucionalidad no es objeto de discusión- instituye el Régimen Jurídico del Automotor, con un alcance uniforme para todo el territorio de la Nación. Allí se establece un sistema registral, en el que la transmisión del dominio "*…sólo producirá efectos […] desde la fecha de su inscripción en el Registro Nacional de la Propiedad del Automotor"* y la expedición del respectivo "Título del Automotor" por parte de la autoridad nacional competente (artículos 1°, 6° y cctes.).

El artículo 7°, en lo pertinente, dispone que "*[l]a Dirección Nacional de los Registros Nacionales de la Propiedad del Automotor y de Créditos Prendarios será el Organismo de Aplicación del presente régimen, y tendrá a su cargo el Registro Nacional de la Propiedad del Automotor. El Poder Ejecutivo Nacional reglará la organización y el funcionamiento del*

mencionado Registro conforme a los medios y procedimientos técnicos más adecuados para el mejor cumplimiento de sus fines…”.

En ejercicio de esa atribución, el Poder Ejecutivo Nacional dictó el decreto 335/1988, reglamentario del mencionado decreto-ley, donde asignó a la Dirección Nacional, entre otras facultades, las de: i) organizar las prestaciones centralizadas y jurisdiccionales de los servicios establecidos por el régimen jurídico de la propiedad del automotor y controlar su funcionamiento; y ii) dictar las normas administrativas y de procedimiento relativas a los trámites registrales y a la organización y funcionamiento de los Registros Seccionales, como así también fijar requisitos de la documentación que expida el Registro y de las placas y otros medios identificatorios del automotor (arts. 1° y 2°, incs. “a” y “c”).

9°) Que con sustento en las atribuciones reseñadas en el considerando anterior y “…*con el objetivo de agilizar y contribuir a la transparencia del procesamiento de los trámites y servicios registrales brindados*”, así como el de regularizar el “…*Registro de Mandatarios del Automotor, de modo de que se mantenga actualizado a efectos de contar con información cierta sobre las personas que efectivamente ejercen la actividad…*”, la Dirección Nacional de los Registros Nacionales de la Propiedad del Automotor y de Créditos Prendarios, tras derogar la disposición 88/2003, dictó la norma aquí cuestionada -

disposición 128/2014, B.O. 22/04/2014- (considerandos 2° y 8° y artículo 7°).

En esta norma se convocó, en los plazos indicados en su Anexo I, a un reempadronamiento de "Mandatarios del Automotor" inscriptos en el Registro de Mandatarios de ese organismo (artículo 1° y Anexo I). A su vez, se sustituyó el Capítulo XII, Título I del Digesto de Normas Técnico-Registrales por las de su Anexo II, en donde se estipulan los requisitos, incompatibilidades, prohibiciones, derechos y obligaciones, y el procedimiento para la inscripción de los "Mandatarios del Automotor" (artículo 3° y Anexo II artículos 1° a 16).

En lo que interesa al caso, dichas exigencias se hacen extensivas a los mandatarios colegiados de acuerdo a las leyes provinciales, en la medida en que actúen ante la autoridad nacional. Textualmente se establece que "*[l]os mandatarios colegiados conforme a los regímenes establecidos por leyes provinciales que les fueran aplicables, respecto de los Registros Seccionales con asiento en su provincia, podrán gozar de los mismos derechos otorgados a los Mandatarios del Automotor inscriptos en esta DIRECCIÓN NACIONAL DE LOS REGISTROS NACIONALES DE LA PROPIEDAD AUTOMOTOR Y DE CRÉDITOS PRENDARIOS hasta el 1° de noviembre de 2014 [...]. Finalizado el plazo deberán cumplir con los requisitos establecidos en Título I, Capítulo XII del Digesto de Normas Técnico-Registrales del Registro Nacional de la Propiedad del Automotor*" (artículo 6°).

El reempadronamiento de los mandatarios matriculados conforme las leyes provinciales, pero que realizan trámites ante los Registros Seccionales con asiento en su provincia, responde a "*…permitir la trazabilidad y un control eficiente de los trámites que se presentan en representación de terceros y al mismo tiempo ser equiparados en sus derechos y obligaciones con los Mandatarios inscriptos en el mencionado Registro*" (considerando 9° de la disposición).

Hasta aquí, entonces, se deben tener presente dos aspectos de relevancia para decidir el presente pleito: i) la parte actora no cuestiona la competencia material asumida por la Nación al instrumentar el Registro de la Propiedad del Automotor y su régimen jurídico (decreto-ley 6582/1958, ley 14.467, leyes 25.232, 25.345 y 25.677, t.o. decreto 1114/1997 y decreto 335/1988); y ii) la autoridad nacional, por la disposición impugnada, se limitó a reglamentar los requisitos que deben reunir los mandatarios y gestores que realicen trámites **ante su sede**; dicho de otro modo, no estableció condiciones o previó algún tipo de control por fuera de los procedimientos que se cumplen en su jurisdicción.

10) Que para verificar si existe -o no existe- compatibilidad entre la reglamentación nacional y la legislación local resta analizar los alcances de esta última.

Mediante la ley 9798, la Provincia de Entre Ríos creó el Colegio de Mandatarios y Gestores como una persona de derecho

público no estatal (artículo 1°). Dicha entidad se encuentra integrada por los mandatarios y gestores asociados a la Cámara Entrerriana de Mandamientos y Gestores "*…y por todos aquellos Mandatarios y Gestores que posean matrícula otorgada por la Dirección Nacional de Registros de la Propiedad del Automotor y Créditos Prendarios, domiciliados en la Provincia de Entre Ríos […], y quienes aprueben los cursos, dictados por el colegio o carrera que en un futuro se cree…*" (artículo 2°).

Entre sus atribuciones, se prevé que la citada entidad es quien otorga la matrícula habilitante para el ejercicio de la profesión. Y, además, que es quien gobierna y controla "*…la matrícula profesional, que [tiene] carácter provincial…*", de igual modo lleva "*…el registro y [ejerce] su gobierno para todos los mandatarios y gestores que [ejercen] su profesión dentro de la provincia*" (artículo 5°, incisos 1° y 2°).

Por otro lado, al fijar los requisitos a cumplimentar para la inscripción en la matrícula, entre otros, alude a "*[p]resentar la matrícula expedida por la Dirección Nacional de la Propiedad del Automotor y Créditos Prendarios en el caso de los mandatarios de automotores*" (artículos 7° y 8°).

Siguiendo el criterio del legislador entrerriano, se puede inferir que: i) el ámbito de aplicación de la norma se acota, naturalmente, al ámbito local y, en ese orden, se deben conjugar con las atribuciones de la entidad actora; y ii) la

propia ley local presenta un definido espíritu de coordinación y compatibilidad con las competencias nacionales en materia del régimen del automotor.

11) Que en función de los principios reseñados y de la normativa aplicable, no existen argumentos para sostener que ambas regulaciones normativas resultan incompatibles o excluyentes. Cada una de ellas tiene un ámbito de normatividad y, en consecuencia, de producción de efectos jurídicos que descartan la existencia de un conflicto jurídico que comprometa las bases del sistema federal de gobierno (arts. 1°, 5°, 75, 121 y cctes.).

En efecto, al estatuir el régimen jurídico para los mandatarios y gestores y crear la entidad encargada del gobierno de la matrícula, el legislador provincial -como quedó establecido- lo circunscribió al ámbito local. Y cuando la autoridad nacional reglamentó -con la disposición 128/2014- los recaudos que los mandatarios y gestores deben cumplimentar para actuar ante el Registro Nacional no ocluyó ni invadió la competencia provincial. De manera que, interpretadas de modo coordinado y razonable, la norma nacional y la provincial conviven armónicamente dentro de la dinámica del federalismo argentino y cada una de ellas es respetuosa de la existencia de la otra sin pretender interferirse o neutralizarse.

En tales condiciones, como lo apunta la señora Procuradora Fiscal, la disposición 128/2014 no desconoce las

potestades provinciales en la regulación de la matrícula local, puesto que se trata de exigencias adicionales que sólo deben cumplirse en los procedimientos llevados a cabo ante las propias dependencias de la autoridad nacional, reguladas -en uso de facultades constitucionales que no han sido desconocidas- por el decreto-ley 6582/1958.

Por ello, habiendo dictaminado la señora Procuradora Fiscal, se declara procedente el recurso extraordinario y se revoca la sentencia apelada. Con costas. Vuelvan los autos al tribunal de origen a fin de que, por quien corresponda, se dicte un nuevo fallo con arreglo a lo aquí decidido. Notifíquese y, oportunamente, remítase.

VO-//-

-//-TO DEL SEÑOR VICEPRESIDENTE DOCTOR DON CARLOS FERNANDO ROSENKRANTZ

Considerando:

Que los agravios planteados respecto de la legitimación procesal reconocida a la actora son inadmisibles (artículo 280 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación).

En cuanto al fondo del asunto esta Corte comparte y hace suyos, con exclusión del segundo párrafo del apartado V y del tercer párrafo del apartado VI, los fundamentos y conclusiones del dictamen de la señora Procuradora Fiscal, a cuyos términos corresponde remitir en razón de brevedad.

A lo allí señalado corresponde agregar que esta Corte ya ha sostenido que la regulación del derecho de dominio de los automotores de manera uniforme para todo el país, establecida en el decreto-ley 6582/58, fue dictada en ejercicio de las atribuciones conferidas en el artículo 75, inc. 12, de la Constitución Nacional (Fallos: 334:902).

Por ello, se declara procedente el recurso extraordinario y se revoca la sentencia apelada. Con costas. Vuelvan los autos al tribunal de origen a fin de que, por quien corresponda, se dicte una nueva sentencia con arreglo al presente. Notifíquese, y,oportunamente, remítase.

Firmado Digitalmente por ROSATTI Horacio Daniel

Firmado Digitalmente por ROSENKRANTZ Carlos Fernando

Firmado Digitalmente por MAQUEDA Juan Carlos

Firmado Digitalmente por HIGHTON Elena Ines

Firmado Digitalmente por LORENZETTI Ricardo Luis

Recurso extraordinario interpuesto por el **Estado Nacional – Ministerio de Justicia –Dirección Nacional Reg. Nac. Propiedad Automotor y Créditos, parte actora,** representado por el **Dr. Fabián Alfredo Salomón.**

Traslado contestado por el **Colegio de Mandatarios y Gestores de la Provincia de Entre Ríos,** representado por el **Dr. Germán A. Coronel.**

Tribunal de origen: **Cámara Federal de Apelaciones de Paraná.**

Tribunal que intervino con anterioridad: **Juzgado Federal n°2 de Paraná.**

Procuración General de la Nación

S u p r e m a C o r t e :

-I-

A fs. 142/148, la Cámara Federal de Apelaciones de Paraná confirmó el pronunciamiento de la instancia anterior (fs. 109/112), en el que se había declarado la inconstitucionalidad de la disposición 128 -y sus anexos- dictada el día 10 de abril de 2014 por la Dirección Nacional de los Registros Nacionales de la Propiedad Automotor y de Créditos Prendarios del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación (en adelante, "disposición 128/14"). Además de ello, el *a quo* ordenó al Estado Nacional que se abstenga de aplicar esa norma respecto de los matriculados de la Provincia de Entre Ríos.

Para así decidir, ponderó que la actora (Colegio de Martilleros y Gestores de la Provincia de Entre Ríos) tenía a su cargo el gobierno de la matrícula y el control del ejercicio profesional de los mandatarios y gestores, por lo cual le incumbía el asunto regulado en la norma cuya constitucionalidad cuestionaba. Con base en ello, descartó la defensa de falta de legitimación activa opuesta por el Estado Nacional.

La misma suerte entendió que corría la excepción de falta de agotamiento de la instancia administrativa con sustento en que la administración no estaba facultada para declarar la inconstitucionalidad aquí pretendida.

Respecto del fondo del asunto, sostuvo que la reglamentación de las actividades profesionales en el ámbito provincial era una facultad no delegada a la Nación por parte de las provincias.

De acuerdo con esa directriz, observó que la Provincia de Entre Ríos había regulado la profesión de

mandatarios y gestores y establecido los requisitos para la obtención de la matrícula en el ámbito local.

Por otra parte, tuvo en consideración que la disposición 128/14 exige un reempadronamiento de los mandatarios del automotor y contiene disposiciones específicas que alcanzan a los colegiados en el marco de regímenes establecidos en leyes provinciales.

Especialmente, hizo hincapié en que el digesto de normas técnico registrales (modificado por la norma cuestionada), preveía que: "el mandatario que no hubiera revalidado su matrícula quedará automáticamente inhabilitado para realizar trámites ante Registros Seccionales en nombre de terceros" (conf. fs. 146, vta. 3° párr.).

Con sustento en lo anterior, razonó que: "a partir del 1° de noviembre de 2014 sólo podrán ejercer la profesión de gestores y mandatarios los que se encuentren reempadronados conforme la Resolución n° 128, prescindiendo de la matrícula provincial". Seguidamente, en este tema, discurrió que: "por más que se cuente con la matriculación en el Colegio (provincial) correspondiente no se podrá ejercer la actividad si no se cumplió con el reempadronamiento" (conf. fs. 146 vta., 4° párr., y fs. 147, 1° párr., contenido entre paréntesis agregado).

Sobre la base de lo expuesto, el *a quo* confirmó la declaración de inconstitucionalidad de la disposición 128/14 realizada por la anterior instancia, al juzgar que sus prescripciones interferían en el ámbito propio de la actora -en cuanto esa norma establecía nuevos requisitos para el ejercicio de la profesión cuya regulación tenía a cargo- sin tener en cuenta su compatibilidad con las disposiciones locales.

-II-

Disconforme con ese pronunciamiento, a fs. 149/164 el Estado Nacional interpuso recurso extraordinario, que fue concedido por la cuestión federal involucrada y denegado por la causal de arbitrariedad (fs. 174/175), sin que existan constancias que, respecto de esta última, la demandada se haya presentado en queja.

Alega que existe cuestión federal, toda vez que la decisión resulta contraria a la validez de un acto de autoridad nacional.

Explica que la sentencia cuestionada hace prevalecer las normas provinciales, afecta los poderes federales y vulnera lo establecido en los arts. 31 y 75, inc. 30, de la Constitución Nacional.

Por otra parte, sostiene que la actora carece de legitimación activa para realizar su planteo, al no demostrar daño ni interés concreto a partir del dictado de la normativa que cuestiona.

Asimismo, califica de arbitrario e infundado el fallo recurrido en virtud de que entiende que el *a quo* decidió la cuestión mediante afirmaciones dogmáticas y sin aplicar las normas correspondientes al régimen del automotor.

En este sentido, invoca el decreto-ley 6.582/58, por medio del cual se instrumentó el régimen jurídico del automotor y se le otorgó a la Dirección Nacional de los Registros Nacionales de la Propiedad Automotor y de Créditos Prendarios el carácter de autoridad de aplicación.

Entre las facultades asignadas a esa dependencia, recordó que se encuentra la de emitir normas que regulen la actividad de los mandatarios que realizan trámites ante el registro nacional dependiente de ese organismo.

Luego, en ejercicio de tales atribuciones, refiere que el dictado de la disposición 128/14 tiene por finalidad brindar mayor seguridad, transparencia, eficiencia y control en los procedimientos y trámites que se realizan ante las dependencias registrales nacionales.

Por su lado, justifica la exigencia del reempadronamiento de los mandatarios del interior del país a los efectos de mantener actualizados los datos de los sujetos que realizan trámites en las dependencias registrales nacionales.

Finalmente, concluye que la regulación nacional aquí cuestionada no interfiere en el sistema provincial de colegiatura ni en el poder de policía que le corresponde a la Provincia de Entre Ríos en la materia.

-III-

A mi modo de ver, el recurso extraordinario es formalmente admisible pues se halla discutida la validez de un acto de autoridad nacional (disposición 128/14) y la decisión del tribunal superior de la causa ha sido contraria al derecho que la apelante funda en ella (conf. art. 14, incs. 1°, de la ley 48)

-IV-

De la forma en que ha quedado planteada la *litis*, observo que el *thema decidendum* estriba en dilucidar la validez de la disposición 128/14, por medio de la cual se modifican ciertos requisitos para la inscripción, los derechos y obligaciones de los sujetos que actúan ante el Registro de Mandatarios del Automotor, que funciona en la órbita de la

Dirección Nacional de los Registros Nacionales de la Propiedad Automotor y de Créditos Prendarios (DNRPA).

Específicamente, corresponde establecer si esa repartición nacional puede exigir a los gestores y mandatarios de la Provincia de Entre Ríos que se "reempadronen" en el registro de mandatarios que tiene a su cargo, como condición para la realización de trámites ante sus dependencias (conf. arts. 1° y 6° de la disposición 128/14), o si, tal como sostiene la actora, tal conducta invade las facultades que le corresponden al Colegio de Martilleros y Gestores de la Provincia de Entre Ríos.

Para dilucidar ese punto, corresponde tener presente que la función más importante de V.E. consiste en interpretar la Constitución de modo que el ejercicio de la autoridad nacional y provincial se desenvuelva armoniosamente, evitando interferencias o roces susceptibles de acrecentar los poderes del gobierno central en detrimento de las facultades provinciales y viceversa. Del logro de ese equilibrio debe resultar la amalgama perfecta entre las tendencias unitaria y federal, que Alberdi propiciaba mediante la coexistencia de dos órdenes de gobiernos cuyos órganos actuaran en órbitas distintas, debiendo encontrarse sólo para ayudarse pero nunca para destruirse (Fallos: 307:360).

Es que, de acuerdo con el sistema político adoptado por nuestra Constitución, los poderes de la soberanía se encuentran divididos entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales: los del primero revisten la calidad de supremos y absolutos, y se aplican en todo el territorio de la República, es decir, aun dentro del perteneciente a las propias provincias; los de los segundos presentan los mismos caracteres, pero

únicamente pueden ser ejercitados dentro de los límites territoriales de la provincia (Fallos: 147:239).

Con la certera guía que brindan dichas pautas, estimo que, para resolver el fondo del asunto, resulta conveniente repasar el régimen jurídico del automotor (decreto ley 6.582/58, t.o. por el decreto 1.114/97 y sus modificatorios)-, en cuyo marco fue dictada la disposición aquí impugnada.

-V-

Para regular el derecho de dominio sobre los automotores en manera uniforme para todo el país, se dictó el decreto-ley 6.582/58, pues el legislador consideró que las disposiciones del Código Civil se evidenciaban carentes -en aquel momento- de valor práctico en su aplicación (cfr. 2° párrafo de los considerandos de la norma, ADLA, XXXVIII-A-1079). A partir de allí, sustituyó la prueba de la propiedad mediante la posesión por la exigencia de la inscripción en un registro, con el correlativo otorgamiento de un título de propiedad (conf. dictamen de esta Procuración General en la causa de Fallos: 334:902 y su cita).

En este tema, V.E. ha indicado que el régimen jurídico del automotor pudo ser dictado en uso de las atribuciones conferidas por el art. 67, inc. 11 (actual art. 75, inc. 12)Desde mi óptica, este régimen -ratificado por ley 14.467- pudo ser dictado en uso de las atribuciones conferidas por el art. 67, inc. 11 (actual art. 75, inc. 12) de la Constitución Nacional, para legislar una institución fundamental de carácter común, tal como es el (derecho de dominio sobre los automotores)(conf. doctrina de Fallos: 307:2005; 331:1412 y 334:902).

En lo que aquí interesa, su art. 7°, establece que "La Dirección Nacional de los Registros Nacionales de la Propiedad del Automotor y de Créditos Prendarios será el Organismo de Aplicación del presente régimen, y tendrá a su cargo el Registro Nacional de la Propiedad del Automotor. El Poder Ejecutivo Nacional reglará la organización y el funcionamiento del mencionado Registro conforme a los medios y procedimientos técnicos más adecuados para el mejor cumplimiento de sus fines".

En uso de esas atribuciones, el Poder Ejecutivo Nacional emitió el decreto 335/88 y sus modificatorios, reglamentario del mencionado decreto ley, por medio del cual le encomendó a la Dirección Nacional, entre otras facultades, la de "Dictar las normas administrativas y de procedimiento relativas a los trámites registrales y a la organización y funcionamiento de los Registros Seccionales (pertenecientes al Registro Nacional de la Propiedad Automotor) y fijar requisitos de la documentación que expida el Registro y de las placas y otros medios identificatorios del automotor" (art. 2°, inc. c, contenido entre paréntesis y subrayado agregados).

En lo que ahora interesa, la disposición 128/14 expresamente invoca tales atribuciones como fundamento para su dictado (conf. último considerando).

Allí se "convoca un reempadronamiento de Mandatarios del Automotor que se encuentren inscriptos en el Registro de Mandatarios de esta DIRECCIÓN NACIONAL DE LOS REGISTROS NACIONALES DE LA PROPIEDAD DEL AUTOMOTOR Y DE CRÉDITOS PRENDARIOS" (conf. art. 1°). Y, a continuación, prescribe que: "Los mandatarios colegiados conforme a los regímenes establecidos por leyes provinciales que les fueran aplicables, respecto de los Registros Seccionales con asiento en su

provincia, podrán gozar de los mismos derechos otorgados a los Mandatarios del Automotor inscriptos en esta DIRECCIÓN NACIONAL DE LOS REGISTROS NACIONALES DE LA PROPIEDAD AUTOMOTOR Y DE CRÉDITOS PRENDARIOS hasta el 1° de noviembre de 2014 (…). Finalizado el plazo deberán cumplir con los requisitos establecidos en Título I, Capítulo XII del Digesto de Normas Técnico-Registrales del Registro Nacional de la Propiedad del Automotor" (conf. art. 6°, subrayado añadido).

De los considerandos del acto bajo estudio surge que esa exigencia fue fijada por la autoridad nacional a fin de "incorporar nuevas opciones que habilitan las herramientas informáticas, con el objetivo de agilizar y contribuir a la transparencia del procedimiento de los trámites y servicios registrales brindados"; y de "actualizar tanto los procedimientos de inscripción de Mandatarios del Automotor como los requisitos exigidos para la misma" (conf. cons. 2° y 6°, respectivamente).

-VI-

Despejado lo anterior, corresponde señalar que la Provincia de Entre Ríos, mediante su ley 9.798, reguló la Colegiatura de Mandatarios y Gestores en el ámbito local y creó la entidad actora, con jurisdicción en el ámbito local (conf. art. 1°).

Allí se faculta al colegio demandante a: "Gobernar y controlar la matrícula provincial, que tendrá carácter provincial, llevar el registro y ejercer su gobierno para todos los mandatarios y gestores que ejerzan su profesión dentro de la provincia" (conf. art. 5°, inc. 2).

Por imperio de ese precepto y sus concordantes en la mencionada ley local, es claro para mí que las atribuciones conferidas por el legislador provincial al Colegio actor se encuentran circunscriptas a las cuestiones referidas al gobierno de la matrícula local y a para desempeñar la actividad de gestores y mandatarios realizada en la provincia, en cuanto éstas se encuentren reguladas por normas de ese orden (arg. de Fallos: 61:133 y 147:239, entre otros).

Por el contrario, la disposición 128/14 cuya declaración de inconstitucionalidad la actora aquí solicita, alcanza a los colegiados bajo la ley provincial 9.798 únicamente cuando tales sujetos realicen trámites ante eslas dependencias nacionales reguladas por el decreto-ley 6.582/58 (Registros Seccionales pertenecientes al Registro Nacional de la Propiedad Automotor y de Créditos Prendarios).

Así las cosas, nada encuentro en la disposición 128/14 -en cuanto obliga a los mandatarios colegiados ante la actora a cumplir con los requisitos establecidos en el Título I, Capítulo XII, del Digesto de Normas Técnico-Registrales del Registro Nacional de la Propiedad del Automotor- que permita afirmar que el Estado Nacional desconoce o invade las potestades provinciales en la regulación de la matrícula local, a poco que se repare que se trata de exigencias adicionales que únicamente deben cumplirse cuando se realicen trámites ante las propias dependencias del estado emisor, reguladas -en uso de facultades constitucionales que no han sido desconocidas- por el decreto ley 6.582/58.

Pienso que la solución que aquí propicio es la que mejor se engarza con la doctrina del Tribunal según la cual "las atribuciones o poderes han sido creados para que se ejerciten y desenvuelvan en su respectiva esfera de acción, propendiendo

armónicamente a la consecución de los fines de interés público que los originan y fundamentan, sin que nada obste a la convivencia legal y material de los dos principios, rigiendo en sus respectivos campos de acción, sin roces ni conflictos irreparables, que no los hay posibles dentro de la Constitución, como quiera que no se han instituido en ella poderes discrepantes y facultades en discordia, sino al contrario, entidades legales armonizadas en la afinidad suprema de la organización social y del bien público, principio y fin de las instituciones políticas que nos rigen" (Fallos: 149:260 y su cita).

-VII-

Por todo lo expuesto, opino que corresponde admitir el recurso extraordinario planteado y revocar la sentencia apelada.

Buenos Aires, 1° de diciembre de 2017.

ES COPIA LAURA M. MONTI

ADRIANA N. MARCHISIO
Subsecretaria Administrativa
Procuración General de la Nación