



## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

Buenos Aires, 14 de Octubre de 2021

Vistos los autos: "Caamaño, Analía c/ EN - M° Justicia - DNRPA - RS 27-IV-09 (expte. 138768/03) y otro s/ proceso de conocimiento".

Considerando que:

1°) La Sala V de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal confirmó la sentencia de la anterior instancia que había declarado la inconstitucionalidad del inciso d del artículo 2° del decreto 644/89 -reglamentario del decreto-ley 6582/58- que fija la edad de 60 años como límite máximo para ser propuesto como Encargado de Registro por parte de la Dirección Nacional de Registros de la Propiedad Automotor y Créditos Prendarios y, en consecuencia, anulado las resoluciones administrativas por las cuales se dejó sin efecto la propuesta de designación de la actora para el mencionado cargo en el Registro Seccional de la ciudad de Santo Tomé, Provincia de Corrientes.

Para así decidir, sobre la base de lo dispuesto en la ley 23.592 y en el precedente de esta Corte "Franco, Blanca Teodora" (Fallos: 325:2968), la cámara estimó que la norma reglamentaria citada era inconstitucional pues implicaba una vulneración al artículo 99, inciso 2°, de la Constitución Nacional y consagraba una distinción basada en la edad que carece de sustento racional, en violación a los artículos 16 y 28 de la Constitución. Adicionalmente, refutó lo alegado por el Estado Nacional al expresar agravios acerca de la inexistencia

de un derecho adquirido de la actora a ser designada en el cargo propuesto por considerar que no fue un tema tratado en la sentencia de primera instancia. Finalmente, en lo que se refiere al control de constitucionalidad de oficio, la cámara afirmó que la Corte lo había admitido en el precedente "Rodríguez Pereyra" (Fallos: 335:2333) y que fue ejercido en un caso concreto. Agregó que la tacha constitucional no requería formulación solemne y que la actora planteó la cuestión de la discriminación por edad en su escrito inicial.

2°) El Estado Nacional cuestionó el pronunciamiento mediante recurso extraordinario, que fue concedido por encontrarse debatida la interpretación de normas federales y denegado en lo relativo a la tacha de arbitrariedad.

Los agravios pueden resumirse de la siguiente forma:  
a) el decreto 644/89 es un acto administrativo que goza de presunción de legitimidad que no ha sido desvirtuada; b) no hubo vulneración del artículo 99, inciso 2°, de la Constitución Nacional pues el acto administrativo anulado se basó en lo dispuesto en el decreto 644/89; y c) no es procedente la declaración de la inconstitucionalidad de oficio.

3°) A juicio de esta Corte el recurso extraordinario es inadmisibile pues no rebata los argumentos de la sentencia de cámara en términos que satisfagan el requisito de fundamentación autónoma a que se refiere el artículo 15 de la ley 48. Dicha exigencia supone que el escrito respectivo debe contener una



## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

crítica prolija de la sentencia impugnada, o sea que el apelante debe rebatir todos y cada uno de los fundamentos en que se apoya el juez para arribar a las conclusiones que lo agravian, a cuyo efecto no basta sostener un criterio interpretativo distinto del seguido en la sentencia (ver Fallos: 310:2376; 327:2406, 4622; 328:3922; 329:1191 y 331:563).

En efecto, el recurso extraordinario nade dice sobre la falta de justificación del límite de edad para ser designado como Encargado del Registro de la Propiedad Automotor, circunstancia que según los jueces de la cámara torna irrazonable la reglamentación. La ausencia de cuestionamiento sobre este aspecto central de la decisión recurrida justifica el rechazo de la presentación efectuada por la demandada.

4°) Del mismo modo, los agravios que sí fueron formulados por la demandada tampoco satisfacen mínimamente la carga argumental que pesa sobre quien pretende un pronunciamiento de la Corte en instancia extraordinaria.

En lo que se refiere a la presunción de legitimidad del decreto 644/89 el recurso extraordinario no contiene, en rigor, una crítica al fallo apelado dado que el propio recurrente admite que esa presunción es relativa. La mera formulación del principio es insuficiente, por ende, para refutar las razones dadas por la alzada en esta cuestión -máxime si se tiene en cuenta que para la cámara la discriminación por edad no es una categoría sospechosa, con lo

cual no se invirtió la presunción de constitucionalidad de la norma reglamentaria-.

En cuanto a la vulneración del inciso 2° del artículo 99 de la Constitución Nacional, la demandada desenfoca los fundamentos dados por la cámara, que en consonancia con lo resuelto en primera instancia, consideró que el límite etario previsto en el decreto 644/89 constituía un exceso reglamentario. El hecho de que el acto administrativo individual haya sido dictado de conformidad con las previsiones de dicho decreto no afecta la conclusión de la sentencia en este punto pues no es eso lo que se ha descalificado con fundamento en la referida norma constitucional.

Finalmente, en lo que respecta a la declaración oficiosa de inconstitucionalidad, el recurrente reitera punto por punto los argumentos desarrollados al expresar agravios sin realizar crítica alguna de las razones dadas por la cámara para decidir como lo hizo.

En virtud de lo expuesto y oída la señora Procuradora Fiscal, se desestima el recurso extraordinario interpuesto. Sin costas a favor de la actora toda vez que su contestación fue declarada extemporánea. Notifíquese y devuélvase.

DISI-//-



## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

-//--DENCIA DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON JUAN CARLOS MAQUEDA

Considerando:

1°) Que la escribana Analía Caamaño interpuso demanda contra el Estado Nacional - Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos -Dirección Nacional de Registros de la Propiedad Automotor (DNRPA)- a fin de obtener la declaración de nulidad de la resolución dictada el día 24 de abril de 2009 por el Director Nacional de Registros de la Propiedad Automotor y Créditos Prendarios. Mediante ese acto, se dejó sin efecto su propuesta de designación oportunamente formulada en el procedimiento concursal sustanciado para ocupar el cargo de Encargada Titular del Registro Nacional de Propiedad Automotor de Santo Tomé, Provincia de Corrientes, por haber superado el límite de 60 años de edad requerido en el artículo 2°, inciso d, del decreto 644/89 -reglamentario del Régimen Jurídico del Automotor- para acceder al mencionado cargo.

2°) Que la Sala V de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal confirmó la sentencia del juez de primera instancia que había declarado de oficio la inconstitucionalidad del mencionado artículo 2°, inciso d, del decreto 644/89.

Para decidir de esa forma, y con apoyo en el criterio de este Tribunal registrado en Fallos: 325:2968, la cámara subrayó que la motivación expresada en los considerandos del decreto 644/89 resultaba genérica y no proporcionaba elementos

que permitieran evaluar las razones que habían llevado a establecer la referida limitación etaria. Resaltó que el Régimen Jurídico del Automotor, contemplado en el decreto-ley 6582/58, no preveía una edad máxima para permanecer en la función de Encargado de Registro por lo que, quienes desempeñaban esas funciones, se encontraban habilitados para continuar en sus cargos mientras mantuvieran su idoneidad y la buena conducta y solo podían ser removidos mediante las causales taxativamente enumeradas en el artículo 36. Entendió -por lo tanto- que la limitación establecida en la norma constituía un exceso reglamentario que vulneraba el artículo 99, inciso 2° de la Constitución Nacional al tiempo que consagraba una distinción basada en la edad que carecía de sustento racional, en violación a los artículos 16 y 28 de la Constitución Nacional. Concluyó -entonces- que el acto administrativo que había dejado sin efecto la designación de la actora, apoyado en dicho precepto legal, se encontraba viciado en su objeto y causa.

3°) Que contra dicha decisión la demandada interpuso el recurso extraordinario que fue concedido por encontrarse en juego la interpretación de normas de naturaleza federal y denegado en lo atinente a la arbitrariedad invocada (fs. 349/350).

En lo sustancial, el Estado Nacional argumenta que el acto administrativo impugnado gozaba de presunción de legitimidad, y que fue dictado con apoyo en el decreto 644/89.



## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

4°) Que el recurso extraordinario, en la medida en que ha sido concedido, resulta procedente en razón de que se ha cuestionado en el caso la constitucionalidad e interpretación de normas federales y la decisión del a quo ha sido contraria a su validez (artículo 14 de la ley 48).

Cabe agregar que, según reiterada jurisprudencia, en la tarea de esclarecer la inteligencia de normas federales, la Corte no se encuentra limitada por las posiciones del tribunal apelado ni por las de las partes sino que le incumbe realizar una declaratoria sobre el punto disputado según la interpretación que rectamente le otorgue (Fallos: 322:1726; 323:1566; 338:628 y sus citas, entre muchos otros).

5°) Que el Régimen Jurídico del Automotor y de los Registros Seccionales dependientes de la Dirección Nacional de los Registros Nacionales de la Propiedad del Automotor y de Créditos Prendarios se encuentra establecido en el decreto-ley 6582/58 -ratificado por la ley 14.467 (t.o. decreto 4560/73) y sus modificatorias leyes 21.053, 21.338, 22.019, 22.130, 22.977, 23.077, 23.261, 24.673, 24.721, 25.232, 25.345, 25.677 y 26.348- y es el que regula en forma específica la actividad.

En lo que se refiere a los encargados de registro, dicha norma establece que ellos "*serán designados y removidos por el Poder Ejecutivo a propuesta de la Dirección Nacional de los Registros Nacionales de la Propiedad del Automotor y de*

*Créditos Prendarios, y permanecerán en sus cargos mientras mantengan su idoneidad y buena conducta.*

*Podrán ser removidos, previa instrucción de sumario con audiencia del interesado por las siguientes causas: a) Abandono del servicio sin causa justificada; b) Falta grave de respeto al superior o al público; c) Ser declarado en concurso civil o quiebra, salvo que concurren circunstancias atendibles; d) Inconducta notoria; e) Delito que no se refiera a la Administración Pública, cuando el hecho sea doloso y de naturaleza infamante; f) Falta grave que perjudique material o moralmente a la Administración Pública; g) Delito contra la Administración Pública; h) Incumplimiento de órdenes legales; i) Negligencia manifiesta o faltas reiteradas en el cumplimiento de sus funciones; j) Indignidad moral.*

*Además, podrán ser removidos cuando se resuelva la supresión del cargo que desempeñan" (confr. artículo 36).*

6°) Que en el precepto no se establece condición alguna para la designación como Encargado de Registro Seccional. Ellas son fijadas en su decreto reglamentario 644/89, en cuyo artículo 2° se dispone que "La designación de Encargados de Registro se hará a propuesta de la DIRECCIÓN NACIONAL DE LOS REGISTROS NACIONALES DE LA PROPIEDAD DEL AUTOMOTOR Y DE CRÉDITOS PRENDARIOS, quien previamente comprobará la acreditación de los siguientes requisitos:





## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

a) Ser argentino, nativo o naturalizado con más de cuatro años de ejercicio de la ciudadanía;

b) Tener título de abogado, escribano, contador público o idoneidad para la función, en la forma que establezca la DIRECCIÓN NACIONAL DE LOS REGISTROS NACIONALES DE LA PROPIEDAD DEL AUTOMOTOR Y DE CRÉDITOS PRENDARIOS, según se trate de Registros Seccionales de la Propiedad del Automotor o de Créditos Prendarios;

c) Tener aptitud psicofísica para la función a desempeñar;

d) Ser mayor de edad y no tener más de sesenta años;

e) No estar comprendido en impedimento alguno que le imposibilitare el ingreso a la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL".

7°) Que, finalmente, la resolución 238/03 del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos (que regula el procedimiento para la designación de los Encargados Titulares de Registros Seccionales de la Propiedad Automotor) en su artículo 10 dispone que "*Para poder ser inscriptos como postulantes, los interesados deberán acreditar que reúnen las condiciones previstas en el artículo 2° del Decreto N° 644/89*".

8°) Que del marco normativo descripto resulta que la exigencia de no superar la edad máxima de 60 años para ser designado Encargado Titular de un Registro Seccional de la

Propiedad Automotor solo se encuentra contemplada en el artículo 2°, inciso d, del decreto 644/89.

9°) Que cabe entonces considerar si el Poder Ejecutivo Nacional al dictar esa previsión se ha limitado a completar el decreto-ley 6582/58 (ratificado por la ley 14.467) en un aspecto no sustancial o si, por el contrario, ha alterado la letra o el espíritu de la norma que pretende reglamentar, vulnerando de esa manera, los límites de la competencia derivada del artículo 99, inciso 2°, de la Constitución Nacional.

10) Que la sola circunstancia de que un decreto incursione en temas no regulados expresamente por la norma que reglamenta no lo convierte, automáticamente, en inconstitucional. Conforme las pautas establecidas desde antiguo por este Tribunal, la potestad reglamentaria reconocida al Poder Ejecutivo Nacional en el artículo 99, inciso 2°, de la Constitución Nacional habilita para establecer condiciones o requisitos, limitaciones o distinciones que, aun cuando no hayan sido contempladas por el legislador de una manera expresa, si se ajustan al espíritu de la norma reglamentada o sirven, razonablemente, a la finalidad esencial que ella persigue, son parte integrante de la ley reglamentada y tienen la misma validez y eficacia que esta (Fallos: 190:301; 202:193; 237:636; 249:189; 308:682; 316:1239; 325:645; 330:2255; 337:149; 341:1390, entre otros).



## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

Es que el exceso reglamentario solo se configura cuando una disposición de ese orden desconoce o restringe irrazonablemente derechos que la ley reglamentada otorga, o de cualquier modo subvierte su espíritu o finalidad, vulnerando de tal modo la jerarquía normativa establecida por la Ley Fundamental (Fallos: 318:1707; 322:1318 y 327:4932, entre otros).

11) Que a la luz de tal principio, dicha hipótesis se encuentra configurada en la especie, puesto que en base a considerar que resultaba necesario completar el régimen de designación de los encargados de registro, el decreto 644/89 estableció ese límite etario, restringiendo sustancialmente los derechos de quienes pretenden postularse para ocupar dicha función.

En efecto, corresponde precisar que la condición de no superar los 60 años de edad para poder ser designado Encargado Titular de un Registro no complementa ni se ajusta al espíritu del Régimen Jurídico del Automotor instrumentado en el decreto-ley 6582/58, ni sirve -razonablemente- a la finalidad perseguida por cuanto en ese precepto solo se establece como recaudo general para ocupar y permanecer en dicha función la idoneidad y buena conducta del funcionario, aspectos que sirven para garantizar la eficacia del servicio registral encomendada y que -lógicamente- no pueden relacionarse con la edad de quien ejerza la función.

En otras palabras, el decreto no se limitó a adicionar un recaudo formal que los postulantes pueden procurar cumplir sino que, definitivamente, modificó las condiciones exigidas por la ley para aspirar a ocupar el cargo.

12) Que, en consecuencia, corresponde concluir en que el artículo 2º, inciso d, del decreto 644/89 altera sustancialmente el régimen jurídico mencionado importando un exceso reglamentario que vulnera los límites constitucionales de la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo Nacional al establecer una limitación de edad máxima sin pautas o razones que lo justifiquen.

13) Que en nada obsta a lo señalado las previsiones de la ley 25.164 (Marco de Regulación de Empleo Público Nacional) pues debe recordarse que si bien los Encargados de Registro revisten el carácter de funcionarios públicos ello no significa que se encuentren en una relación de empleo público con el Estado Nacional.

Tal criterio es el que surge de Fallos: 333:1133 y 336:844 en los que se dejó claro que la aplicación a los encargados de registro del régimen de incompatibilidades establecidas en los decretos 8566/61, 9677/61 y 894/01 no respondía a la existencia de un vínculo de esa naturaleza sino al amplio ámbito de aplicación de las normas que establecían el referido sistema de incompatibilidades, el que excedía la mera relación de empleo.



## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

En particular, en esos precedentes, se citó el alcance otorgado por el decreto 2265/94 al artículo 1° del decreto 644/89 en cuanto definió que la función del Encargado de Registro "no constituye relación de empleo, y ésta se regirá en los aspectos orgánico funcionales por las normas del presente decreto y las que al efecto dicte el Ministerio de Justicia y la Dirección Nacional de los Registros Nacionales de la Propiedad del Automotor y de Créditos Prendarios...".

Esta especial distinción en cuanto al régimen jurídico aplicable también surge de la motivación del aludido decreto 2265/94 en el que se sostuvo que "si bien toda relación de empleo público importa necesariamente dependencia con el Estado, existen otras relaciones de dependencia con éste, fuera del marco del empleo público" y, concretamente, al definir el vínculo que une a los Encargados de Registro con el Estado se señaló que "...constituye una situación claramente diferenciada del empleo público, que justificó que el Poder Ejecutivo Nacional fijara un régimen de dependencia propia y específico para sus Encargados mediante el decreto 644/89".

Asimismo, y entre las notas distintivas que distinguen la situación de los Encargados de Registro, el Poder Ejecutivo Nacional, en el mismo decreto, subrayó que los registros funcionan en "edificios de propiedad o locados por los Encargados; que éstos perciben un emolumento... que no es estrictamente un salario, ya que comprende su propia retribución y lo necesario para cubrir los gastos de funcionamiento del

Registro Seccional, lo que también apareja un régimen previsional particular diferente al propio del empleado público”.

De manera que no es posible sostener que las normas que regulan el empleo público -incluidas las relativas a los requisitos para el ingreso a la Administración Pública- resulten aplicables a los Encargados de Registro que deben regirse -en cambio- por el régimen propio y especialmente diseñado para esta particular función.

Por lo tanto, y oída la señora Procuradora Fiscal, se declara admisible el recurso extraordinario parcialmente concedido y, por las razones expuestas, se confirma la sentencia apelada. Sin expresa imposición de costas por no haber mediado actividad válida de la contraria. Notifíquese y, oportunamente, devuélvase.



## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

Recurso extraordinario interpuesto por el **Estado Nacional - Ministerio de Justicia**, representado por el **Dr. Juan Manuel González**, con el patrocinio letrado del **Dr. Marcos A. Giangrasso**.

Tribunal de origen: **Sala V de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal**.

Tribunal que intervino con anterioridad: **Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal n° 1**.