



Ministerio Público de la Nación

Señor Juez:

Se corre nueva vista a este Ministerio Público, en atención al estado de la causa, a fin de que asuma la intervención que por ley corresponde.

I-En autos se presenta el Sr. S. D. C. –por apoderado- y promueve acción de amparo en los términos del artículo 43 de la Constitución Nacional, contra el Estado Nacional-Ministerio de Seguridad-Prefectura Naval Argentina (en adelante PNA), contra la interpretación que da lugar a la denegatoria de su habilitación como Practico de Zona Rio Paraná (título PRF 000XXX) y Capitán Fluvial de la Marina Mercante Nacional (registrado al F°00XXXX), que caducó el 31/10/2022.

Refiere que fue notificado el 03/01/2023 de las Disposiciones de Firma Conjunta DISFC2022 1431 y 1467, que –respectivamente- deniegan la registración de la habilitación para la prestación de servicios de Capitanía Fluvial de la Marina Mercante Argentina, y el recurso de reconsideración interpuesto contra la anterior.

Relata que el 15 de abril de 2016 ocurrió un acaecimiento en la navegación de abordaje en el Km. 158.800 del Río Nacional Paraná de las Palmas, entre un Buque de ultramar extranjero “MACHERAS”, bandera de Chipre, de 200 m de eslora (largo), y el buque arenero “IRIS”, de bandera argentina, que se encontraba a su cargo. Refiere que, como consecuencia del hecho, sufrió daños la embarcación de menor porte, con caída de tres hombres al agua, de los cuales dos pudieron ser rescatados y un tercero falleció.

Explica que, sin perjuicio de las actuaciones sumariales iniciadas ante la Prefectura Naval Argentina, se promovieron también actuaciones penales contra los responsables de ambas embarcaciones. En particular, menciona la causa judicial que lo involucra: “C., S. D. S/DESCARRILAMIENTO, NAUFRAGIO O ACCIDENTE CULPOSO. PRETENSO QUERELLANTE M. J. R. Y OTRO”, actuaciones inicialmente tramitadas por ante el Tribunal Federal Oral N° 1 de San Martín, Provincia de Buenos Aires.

Señala que en dicha causa fue condenando en primera instancia como autor penalmente responsable del delito -de naturaleza culposa- de accidente agravado por muerte, a una pena de 2 años de prisión, de ejecución condicional, y a 3 años y seis meses de inhabilitación especial para capitanejar, conducir, dirigir o pilotear embarcaciones navales. Al respecto, afirma

que el hecho que se le imputa ha sido construido mediante pruebas que, lejos de ser claras y objetivas, se basan en meras especulaciones subjetivas. Expresa que ello se agrava porque, en el caso, se trata de un terreno regido por un derecho especial, que exige una interpretación global del derecho penal con el ordenamiento en materia de navegación (Ley de Navegación – REGINAVE – Ordenanzas de PNA – Convenios Internacionales – RIPPA – SOLAS, entre otros).

Manifiesta también que, atento a lo injusto de la sentencia mencionada, fundamentalmente por la valoración de la prueba obrante en el expediente, se dedujo oportunamente el recurso de casación correspondiente, que fue concedido por el Tribunal (T.O.F. N° 1 De San Martín, Expte. N° XX.XXX/2016). Por ello, enfatiza que la sentencia no se encuentra firme.

En tales condiciones, advierte sobre el proceder contradictorio de la Autoridad de Aplicación que extiende las habilitaciones. Al respecto, relata que el 19 de octubre de 2022 la PNA (División Practicaje) libró un “ACTA DE NOTIFICACIÓN”, con el siguiente contenido: “Que, con carácter previo al registro de habilitación, se requiera la autorización del juzgado interveniente para proceder a la registración solicitada...”. Indica que, a tal efecto, y a los fines de obtener el registro correspondiente, se solicitó al TO 1 -donde trató la causa citada- que oficie a la PNA, a los efectos de informar el estado procesal del Sr. S. D. C.. Ello considerando sobre todo que no se encuentra firme la condena que lo inhabilita a ejercer su oficio como práctico de la zona Rio Paraná.

Reseña que, con fecha 24 de octubre de 2022, el Tribunal ordenó librar oficio, informando a la autoridad de aplicación (PNA) lo siguiente: “...aclárese a la PNA, en relación a la autorización que se menciona en la última parte del acta, que no corresponde a este Tribunal autorizar -o no-, la registración de la habilitación de Práctico de la Zona Río Paraná, y que dicha medida incumbe exclusivamente a esa fuerza, en el marco de las competencias administrativas y/o de policía naval que le son propias...”.

Al respecto, destaca -en razón de lo manifestado por el Tribunal- que nada obsta a que la PNA habilite nuevamente al actor a ejercer su actividad, para la cual se encuentra sobradamente calificado, y en el entendimiento de que su situación procesal es consecuencia de



Ministerio Público de la Nación

un accidente imprevisible que se encuentra aún en debate judicial. Añade a tales fines que su titulación para práctico de Rio Paraná y capitán fluvial fue posterior a dicho siniestro.

Aduce asimismo que la PNA no quiere establecer un precedente que acoja la interpretación normativa que él postula, y por ello, pretende delegar en el Poder Judicial una responsabilidad que, como advierte claramente el tribunal penal, es exclusivamente administrativa, y corresponde por ello a la órbita del Poder Ejecutivo. Por ello, afirma que no tiene otra alternativa que plantear la inconstitucionalidad de la reglamentación específica que se aplica en la materia, y que serviría de fundamento para denegar su habilitación. Ello por lesionar su derecho constitucional al trabajo (art. 14 de la CN), que a la vez es el sustento exclusivo de su familia.

Puntualiza que la declaración de inconstitucionalidad solicitada se dirige contra las Disposiciones de la PNA N° 1431 y 1467 ya detalladas, y respecto de la normativa que les sirve de fundamento, a saber: las facultades otorgadas por la Ley 18.393, Art. 5º incs. 17 y 18; y más específicamente, contra el Art. 502.01040 inc. d) -requisitos para Registro y Habilitación del Régimen de Navegación Marítima y Fluvial y Lacustre (REGINAVE)-, Decreto 770/2019 del PEN, que en lo que aquí importa reza: “*NO REGISTRAR ANTECEDENTES POLICIALES O JUDICIALES CUYA NATURALEZA INDIQUE COMO NO ACONSEJABLE SU INSCRIPCION EN EL REGISTRO*”.

Destaca asimismo que, a contramano de la costumbre de la PNA en asuntos de idéntica naturaleza, no fue valorada la conducta de los capitanes con posterioridad al acaecimiento. Refiere también que el Tribunal Administrativo de la Navegación encontró responsables tanto al Capitán como el Práctico del Buque extranjero, por desatender las obligaciones a su cargo con posterioridad al abordaje. Empero, afirma que ha quedado acreditado que su parte obró en todo momento conforme a las ordenanzas y normativa contenida en el REGINAVE, así como a las convenciones internacionales (RIPPA – SOLAS), a diferencia de sus colegas al mando del buque extranjero.

Continúa diciendo que la aplicación de la normativa en cuestión, como ha ocurrido en el caso, resulta contraria a la Constitución Nacional, dado que, mediante su dictado, se afectó el principio de inocencia del que goza toda persona sometida a proceso, tutelada en el

artículo 18 de la CN y en diversos instrumentos internacionales sobre DDHH con jerarquía constitucional (art. 75, inc. 22 CN). En especial, sostiene que la inhabilitación implica la aplicación de una pena anticipada, ya que los arts. 84 y 94 del Código Penal prevén esa misma sanción, que es una de las enumeradas expresamente en el art. 5 del mismo cuerpo normativo. Así, sostiene que, mientras su parte no sea declarada culpable por sentencia firme, goza de un "estado de inocencia", aun cuando registre un proceso en trámite.

En igual sentido, sostiene que se vulnera su derecho de trabajo, protegido por el art. 14 de la CN, y el principio de razonabilidad contenido en el art. 28, a los que debe subordinarse la interpretación de la normativa en conflicto.

Por ello, solicita que se haga lugar a la acción, y se declare la inconstitucionalidad de la denegatoria de las habilitaciones peticionadas, y la interpretación normativa en que se funda.

II-Del auto de fs. 76 se desprende que V.S. acordó otorgar a la pretensión el trámite propio de la acción de amparo.

III- Desde el punto de vista formal, cabe señalar que se han cumplido en autos las etapas procesales que contempla la Ley 16.986.

En efecto, incoada la acción se requirió a la demandada la presentación del informe del art. 8º de la ley 16.986, que obra a fs. 138/144.

IV- El proceso se ha dirigido contra actos de autoridades públicas, por lo que encuadra en los términos del art. 43 de la Constitución Nacional.

V-En cuanto a la viabilidad de la acción, cabe destacar que conforme ha sido reafirmado por el representante de este Ministerio Público Fiscal ante la Corte in re "Gianola, Raúl A. y otros v. Estado Nacional y otros", G. 1400. XL (dictamen compartido por el máximo tribunal en su sentencia del 15.5.07, cfr. Fallos, 330:2255), "...la acción de amparo constituye un remedio de excepción y es inadmisible cuando no media arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, así como cuando la determinación de la eventual invalidez del acto requiere amplitud de debate y de prueba. Dichos extremos, cuya demostración es decisiva para su procedencia, V.E. los ha calificado de imprescindibles (doctrina de Fallos: 319:2955 -con sus citas-; 321:1252 y 323:1825, entre otros)...Por eso, la existencia de una vía legal adecuada para la protección de los derechos que se dicen lesionados excluye, en principio, la admisibilidad del amparo, pues



Ministerio Público de la Nación

este medio no altera el juego de las instituciones vigentes (*Fallos*: 303:419 y 422), regla que ha sustentado la Corte cuando las circunstancias comprobadas en la causa evidencian que no aparece nítida una lesión cierta o ineludible causada con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, o el asunto versa sobre una materia opinable que exige una mayor amplitud de debate o de prueba para la determinación de la eventual invalidez del acto (doctrina de *Fallos*: 303:422)...En este mismo orden de ideas, el Tribunal ha señalado, al delimitar la acción prevista en la ley 16.986, que si bien ella no es excluyente de las cuestiones que requieren trámites probatorios, descarta a aquellas que son complejas o de difícil acreditación y que, por lo tanto, exigen un aporte mayor de elementos de juicio que no pueden producirse en el breve trámite previsto en la reglamentación legal (*Fallos*: 307:178)....La doctrina sobre el alcance y el carácter de esta vía excepcional no ha sido alterada por la reforma constitucional de 1994, al incluirla en el art. 43, pues cuando éste dispone que ‘toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro remedio judicial más idóneo’, mantiene el criterio de excluir dicha vía en los casos que por sus circunstancias requieran mayor debate y prueba y, por tanto, sin que se configure la ‘arbitrariedad o ilegalidad manifiesta’ en la afectación de los derechos y garantías constitucionales, requisitos cuya demostración, como se dijo, es imprescindible para la procedencia de esa acción (*Fallos*: 306:788; 319:2955 y 323:1825, entre otros)”.

VI-Sentado ello, en oportunidad de presentar su informe, el apoderado de la PNA refiere que el amparista presentó ante la División Practicaje y Baquía de la Prefectura Naval Argentina un nuevo Título identificado PRF-000XXX, y solicitó que se lo habilite como Práctico de la Zona Río Paraná. Ello en los términos de lo dispuesto por el Artículo 4.01 del Reglamento de Formación y Capacitación del Personal Embarcado de la Marina Mercante (Decreto N° 572/94).

Indica que el aquí actor se encuentra registrado como Capitán Fluvial de la Marina Mercante Nacional, bajo el Título FL 00XXXX (18/10/2016), habilitación que se encuentra vencida desde el 31/10/2022.

Continúa diciendo que, con motivo de lo acontecido el 15 de abril de 2016, a las 19:00 horas, a la altura del Km 158 del Río Paraná de las Palmas, entre el B/M “MACHERAS” (IMO 9698850), bandera Chipre, y el B/A “IRIS”(MAT. 01644), bandera

argentina, donde el aquí actor se desempeñaba como Capitán, se dio inicio a las actuaciones administrativas identificadas como Sumario Administrativo ZARA N° XX/16. Informa que ese procedimiento culminó con el dictado de la Disposición DI-2022-99- APN-ZARA#PNA, de fecha 08/03/2022, que en su parte pertinente dispone “*(...)Artículo 1: Imponer Capitán Fluvial de la MMN (LE XXX.XXX) S. D. C., por haber infringido las especificaciones del Artículo 134 de la Ley de Navegación (Ley N° 20.094) por aplicación del artículo 599.0101 del REGINAVE Decreto 4516/73, una sanción de multa de DIEZ MIL UNIDADES DE MULTA (UM 10.000) de acuerdo a lo indicado en el trigésimo tercer considerando punto 1. (...)*”

Manifiesta que se dio intervención también a la Justicia Penal, que dio origen a la causa “C., S. D. S/ DESCARRILAMIENTO NAUFRAGIO U OTRO ACCID CULPOSO” (FSM XXXXX/2016), en trámite por ante el Tribunal Oral Federal de San Martín N°1.

Al respecto, explica que, conforme lo expuesto, y habida cuenta de los antecedentes existentes en la Institución, mediante NO-2022-117565040-APN-DPSN#PNA de fecha 02/11/2022 se resolvió lo siguiente: “*(...) se hace saber que por prescripción del Artículo 502.0104 inc. D) del REGINAVE, los antecedentes penales verificados impiden –desde la instancia administrativa la registración como Práctico pretendida (...)*”. Indica que tal disposición fue notificada al amparista mediante ACTA N°06/2022 Letra PRAC, L,59 con fecha 10/11/2022.

Reseña luego que, con fecha 25/11/2022, el aquí actor presentó un recurso de reconsideración, que fue resuelto mediante DISFC2022-1431-APN-DPSN#PNA de fecha 07/12/2022 en los siguientes términos: “*(...) ARTÍCULO 1: DESESTIMAR la Registración y Habilitación como Práctico de Zona Río Paraná al Sr. S. D. C. (DNI XX.XXX.XXX), registrado ante esta Institución, bajo el Título de Capitán Fluvial FL 00XXXX (18/10/2016) Libreta de Embarco N° XXX.XXX, en virtud de las facultades otorgadas a esta Autoridad Marítima por el Artículo 5º Inciso 17 y 18 de la Ley 18.398 (...) Artículo 2º del Decreto N° 2694/91 (Reglamento de los Servicios de Practicaje y Pilotaje para los Ríos, Puertos, Pasos y Canales de la República Argentina), Artículo 502.0104, Inciso d) del Régimen de Navegación Marítima Fluvial Lacustre (REGINAVE Decreto 770/2019) y por los motivos expuestos en los considerandos de la presente*



Ministerio Público de la Nación

disposición (...)". Añade que la misma fue notificada al interesado mediante Acta N° 07/2022, Letra PRAC, L59.

Señala que, contra aquella disposición, el actor presentó recurso de reconsideración, que fue desestimado mediante su par DISFC-2023-3-APNDPSN#PNA, de fecha 03/01/2023, y notificada con fecha 03/01/2023 mediante Acta N° 01/2022 Letra PRAC, L.59.

Asimismo, relata que mediante el EX – 2022- 133768696-APN-DPSN#PNA, se dio curso a la petición efectuada por el amparista, mediante Nota presentada con 7 fecha 12/12/2022, en la cual solicitó la reexpedición de su habilitación como capitán fluvial. Informa que tal petición fue resuelta mediante la Disposición DISFC-2022-1467-APN-DPSN#PNA de fecha 29/12/2022, la cual en su parte pertinente dispuso “*(...) ARTÍCULO 1º.- DESESTIMAR, la Registración y Habilitación de la nueva Titulación como Capitán Fluvial al Sr. S. D. C. (DNI XX.XXX.XXX), registrado ante esta Institución con Libreta de Embarco N° XXX.XXX, en virtud de las facultades otorgadas a esta Autoridad Marítima por el Artículo 5º, Incisos 17 y 18 de la Ley N° 18.398 (General de la Prefectura Naval Argentina), Artículo 502.0104, Inciso d) del Régimen de Navegación Marítima Fluvial y Lacustre (REGINAVE - Decreto 770/2019) y por los motivos expuestos en los Considerandos de la presente Disposición.* (...). La misma fue notificada al amparista mediante Acta N° 1/2023 Letra PRAC, SN9 en fecha 03/01/2023.

En razón de lo informado, sostiene que la actuación de la PNA ha sido legítima y ajustada a las normas que regulan la actividad. Al respecto, advierte que, mientras los títulos de la Marina Mercante Nacional son otorgados por la Armada Argentina, la habilitación que permite ejercer la profesión es competencia administrativa de PNA. A los fines de su otorgamiento -precisa-, uno de los requisitos es haber obtenido el mentado título. Así las cosas, afirma que es falso lo argüido por el amparista, en el sentido de que la demandada se excede en sus competencias. Ello por cuanto es resorte natural de la PNA habilitar o no el ejercicio de las profesiones de la Marina Mercante Nacional (Ley N° 20.094, art. 104).

Seguidamente, explica que, para obtener el título de Práctico y su correspondiente habilitación, es requisito ineludible -entre otros- no contar con antecedente

policiales o judiciales cuya naturaleza desaconseje la inscripción en el registro. Razón por la cual, ante la situación descripta, su mandante resolvió -en pleno uso de las facultades administrativas otorgadas por las normas que rigen su actuación- desestimar la habilitación de práctico del Río Paraná, y posteriormente, la habilitación de capitán fluvial, conforme los actos administrativos que fueron detallados ut supra.

A mayor abundamiento, subraya que se solicitó intervención de la Justicia Penal en la cual tramitan las actuaciones referidas al actor, que ratificó nuevamente las facultades de la Prefectura para otorgar las habilitaciones en cuestión. Asimismo, plantea que la normativa aplicable no exige una sentencia firme condenatoria, sino que refiere a la existencia de antecedentes policiales y judiciales que indiquen no aconsejable la inscripción en el registro. Por ello, y a los fines de corroborar tal extremo, dice que solicitó certificado de antecedentes al Registro Nacional de Reincidencia, que mediante informe de fecha 01/03/2022 hizo saber que el Sr. S. D. C. poseía antecedentes judiciales penales.

Por su parte, plantea que el argumento del amparista, respecto de que los títulos obtenidos son posteriores al acaecimiento investigado mediante las actuaciones judiciales citadas, no tiene incidencia alguna respecto a las decisiones administrativas que desestimaron las habilitaciones solicitadas. Ello en razón de que los títulos (como explicó previamente) son otorgados por la Armada Argentina, mientras que es la Prefectura Naval Argentina quien tiene a su cargo la habilitación del personal de la Marina Mercante. De lo expuesto deriva que el otorgamiento de los títulos por parte de la Armada Argentina no es vinculante para que la Institución otorgue las habilitaciones, sino que es tan solo uno de los requisitos que deben cumplirse a tales fines. A ello añade que, en el caso de autos, ninguna observación se hizo respecto a los títulos presentados por el amparista, y que no ha sido ello el motivo de la denegación.

VII- Planteada sucintamente la cuestión, cabe señalar primeramente que la cuestión traída ha sido previamente discutida en el marco del procedimiento recursivo seguido en sede de la demandada, circunstancia que no se encuentra controvertida entre las partes, atendiendo a los hechos expuestos en la demanda y en el informe producido en los términos del art. 8º de la ley 16.986, respectivamente (cfr. asimismo, prueba documental acompañada por la demandada a fs. 108 y ss., y por la actora a fs. 55/67).



Ministerio Público de la Nación

Por ello, debe recordarse que, si bien el art. 43 de la CN eliminó el requisito negativo de admisibilidad del amparo (previsto en la ley 16.986), relativo a la inexistencia de un remedio administrativo más idóneo, la jurisprudencia del Máximo Tribunal ha establecido que "...el solo hecho de que se haya planteado un recurso en sede administrativa que se encuentra pendiente de decisión, es suficiente para resolver la improcedencia del amparo, pues una demanda de esta naturaleza no puede ser utilizada para sustraer la cuestión del conocimiento de la autoridad que interviene en ella por recurso del propio interesado" (CSJN, "Hughes Tool Company", Fallos, 307: 178 y Fallos, 303:419, 422 y sus citas. El destacado es propio).

Ese criterio ha sido mantenido aun luego de la reforma constitucional de 1994 por la jurisprudencia del Fuero, que ha expresado que, si la actora encaminó su pretensión a través de la vía administrativa, y recién después acudió a la justicia, no existen dudas de que no demostró las razones que le impidieran encauzar su pretensión a través de las vías ordinarias. A tales fines, reitero que la acción de amparo constituye una vía excepcional que sólo procede en ausencia de otro medio adecuado, o cuando la inminencia del daño haría ilusoria su reparación (CNCAF, Sala 2, "Polverini", sent. del 27-2-07, con citas de CSJN, Fallos 296:708).

VIII-Sin perjuicio de ello, corresponde hacer algunas consideraciones sobre el fondo del asunto:

Al respecto, los principales agravios de la actora pueden resumirse de la siguiente manera: 1) que la sentencia penal que la impuso las penas de prisión e inhabilitación especial no se encuentra firme y, por lo tanto, la denegación de su habilitación implica un antícpo de condena y una violación al principio de inocencia; 2) que dicha denegatoria vulnera el principio de razonabilidad y, por extensión, su derecho a trabajar (arts. 14 y 28 de la CN); y 3) que el propio tribunal penal informó que el otorgamiento de la habilitación es resorte exclusivo de la Administración, por lo que, en ese sentido, la sentencia penal en revisión no obsta a su concesión.

Sobre los primeros dos planteos, debo señalar que la inexistencia de sentencia firme no es óbice para la validez de los actos cuestionados, ni amerita su declaración de nulidad y revocación en sede judicial. Ello por cuanto difieren en su naturaleza y contenido la sanción de inhabilitación especial que aplica la Justicia Penal, y el otorgamiento o denegación

de la habilitación que otorga la PNA como autoridad de aplicación en materia de navegación- Esta última no es una sanción penal, sino una medida propia de la técnica condicionante del poder de policía en materia de transporte marítimo y navegación.

A tales fines, debe tenerse en cuenta el principio de independencia entre la valoración de los procesos penales y los procedimientos administrativos respecto de un mismo hecho. Por cierto, es reiterada la doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que dice que lo resuelto en sede penal no excluye el ejercicio de las facultades administrativas sobre los mismos hechos (Cfr. Fallos: 262:522; 301:316; 305:102; 310:326; 329:3235; entre otros). Conforme dicha doctrina, el pronunciamiento administrativo es independiente del judicial, en razón de ser distintas las finalidades perseguidas y los bienes jurídicos tutelados, los principios que se aplican en uno y otro sector, y los valores en juego (C.S.J.N., Fallos:305:102).

Por otro lado, tampoco resulta evidente que la denegación de habilitación a personas que –como en el caso- tengan procesos pendientes por delitos vinculados con la práctica de la profesión implique una pena, pues constituye una restricción administrativa adoptada por razones de seguridad pública; asimilable a otras restricciones establecidas en el ordenamiento jurídico que persiguen fines similares (cfr. *mutatis mutandi*, CNCAF, Sala V, en “ABALLAY, EDUARDO ELIAS c/ EN - M SEGURIDAD - DIRECC. NAC. DE SEG. DE ESPECTACULOS s/AMPARO LEY 16.986”, sentencia del 5/12/17).

En cuanto a los restantes planteos, considero que tampoco se logra acreditar la ilegalidad o arbitrariedad manifiesta exigida por el texto constitucional para justificar la procedencia del amparo.

En efecto, del marco normativo aplicable resulta que el art. 502.0104 inciso d) del REGINAVE (Reglamento para el Régimen de la Navegación Marítima, Fluvial y Lacustre) expresa que, para registrar y habilitar se debe –entre otros requisitos- “...no registrar antecedentes policiales o judiciales cuya naturaleza indique como no aconsejable su inscripción en el registro...”.

Este último, a la vez, se inscribe válidamente en lo dispuesto en el art. 5 incisos 17 y 18 de la Ley General de la Prefectura Naval Argentina (Ley 18398), que – respectivamente- prescriben que corresponde a la PNA: ...*Llevar el Registro Nacional del Personal de la Navegación, el que comprenderá el Registro del Personal Embarcado y el del*



Ministerio Público de la Nación

Personal Terrestre de la Navegación; y ...Proponer al comandante en jefe de la Armada los requerimientos que, sobre conocimientos mínimos en lo relativo a seguridad de la navegación, debe reunir el personal de la marina mercante y el personal navegante en general. Otorgar los certificados de habilitación correspondientes a dicho personal y al que desempeña tareas afines a la navegación...

Así las cosas, no se encuentra controvertido en autos que el actor, al momento de solicitar la renovación de su habilitación, contaba con antecedentes judiciales penales. Más precisamente, conforme surge del informe producido por la demandada en autos, el Registro Nacional de Reincidencia, mediante informe de fecha 01/03/2022, certificó que el Sr. S. D. C. poseía tales antecedentes.

Por lo tanto, se advierte que la actuación de la PNA, al denegar la renovación de la habilitación como Práctico Zona Río Paraná, y la reexpedición de la habilitación de capitán fluvial, responde al cumplimiento de las competencias y facultades que le fueron asignadas normativamente (Cfr. *mutatis mutandi*, CNCAF, Sala I, "M., L. J. c/ ENM TRANSPORTE DELA NACION -AGENCIA NACIONAL DE SEGURIDAD VIAL Y OTRO s/AMPARO LEY 16.986", 3/06/21).

En tales condiciones, considero que los actos aquí cuestionados no impresionan como manifiestamente arbitrarios o ilegales, en la medida que la actuación administrativa se ajusta a los parámetros exigidos normativamente. La redacción de la reglamentación citada resulta sumamente clara, en cuanto a la facultad de la administración de denegar la habilitación cuando el solicitante verifica antecedentes policiales o judiciales, cuya naturaleza torne no aconsejable su habilitación. Cabe añadir que el texto tampoco exige el requisito de sentencia firme que reclama el actor como condición de validez de la denegatoria.

Al respecto, merece recordarse que "La primera fuente de interpretación es la ley y su letra y cuando ésta no exige esfuerzo para determinar su sentido debe ser aplicada directamente, con prescindencia de consideraciones que excedan las circunstancias del caso expresamente contempladas por la norma, ya que de otro modo podría arribarse a una interpretación que, sin declarar la inconstitucionalidad de la disposición legal, equivalga a prescindir de ella" (cfr. CSJN, Fallos 340:644, entre muchos otros).

Asimismo, es menester señalar que, como regla, no exhiben arbitrariedad o ilegalidad notorias los actos u omisiones que se sustentan en una norma general; ley, decreto, ordenanza, etc. (*Fallos*, 310:576, "Vila") y que no es suficiente alegar una conducta estatal cuestionable por afectar o restringir algún derecho constitucional. Es necesario, además, que el acto se exhiba desprovisto de todo sustento normativo que le permita tener efectos válidos, de modo que no concuerde de modo ostensible, inequívoca e indudable con la norma que prescribe lo debido (CNCAF, Sala II, "Grimoldi", 19-10-00; Sala V, "Aumann", 13-11-95).

Sin perjuicio de ello, se observa también que el régimen atribuye una competencia parcialmente discrecional para evaluar el otorgamiento de la habilitación a quienes cuenten con antecedentes judiciales cuya naturaleza lo desaconseje. Se advierte allí que la estructura de la norma contiene un elemento reglado, que es el presupuesto de hecho (la existencia de los antecedentes judiciales o policiales), cuya verificación habilita a la autoridad a ejercer la mentada discrecionalidad. Esta última consiste en evaluar prudencialmente si la naturaleza de esos antecedentes torna aconsejable o no la inscripción en el registro.

En este punto, la dosis de discrecionalidad establecida por el reglamento, para esas circunstancias puntuales, resulta un medio idóneo para proteger la navegación y proveer a la seguridad de las personas en las aguas y de los buques. Ello dado que el comportamiento pasado puede resultar razonablemente revelador de una capacidad o actitud incompatible con la operación de buques mercantes, máxime considerando en el caso puntual la fuerte interacción de los antecedentes registrados y la tarea involucrada en la habilitación (cfr. *mutatis mutandi*, CNCAF, Sala IV, "FARIAS, CARLOS FERNANDO c/ AGENCIA NACIONAL DE VIALIDAD (LEY 26363) s/AMPARO LEY 16.986", 25/11/21).

En efecto, frente a las tareas encomendadas al personal embarcado, no merece un reproche constitucional que el organismo requiera, a los fines de otorgar la habilitación correspondiente, que el solicitante no registre antecedentes penales que, en criterio de la administración, pudieren desaconsejar el otorgamiento, por resultar peligroso para la integridad física y moral de las personas y seguridad de los buques. Contrariamente a lo que sostiene el actor, no se demuestra -dentro del limitado marco de esta acción- que dicha restricción o limitación resulte arbitraria. Esto último en tanto los requisitos de idoneidad exigidos no aparecen desproporcionados con la finalidad que tuvieron en miras la



Ministerio Público de la Nación

reglamentación y legislación aplicables, que no es otra que proveer a la seguridad de las personas en las aguas, y de los buques, mediante un instrumento acorde a las necesidades y el desarrollo del comercio marítimo en la República Argentina (Cfr. considerandos del Decreto 770/2019 que aprueba el REGINAVE) (Cfr. en análogo sentido, CNCAF, Sala I, en "ROJAS SAMUDIO, MARTÍN MAXIMILIANO C/ EN- M TRANSPORTE DE LA NACIÓN Y OTRO S/ AMPARO LEY 16.986", pronunciamiento del 15 de abril de 2021; y "M., L. J. c/ EN-M TRANSPORTE DELA NACION -AGENCIA NACIONAL DE SEGURIDAD VIAL Y OTRO s/AMPARO LEY 16.986", pronunciamiento del 3/06/21).

Debe resaltarse en este punto que nuestro ordenamiento jurídico no reconoce la existencia de derechos absolutos, sino limitados por las leyes -lo que incluye las normas inferiores que válidamente las reglamenten-, con la única condición de que esa reglamentación sea razonable; es decir, que no los altere en su substancia y que respete los límites impuestos por las normas de jerarquía superior (artículos 14, 28 y 31 de la Constitución Nacional; y CSJN, Fallos: 249:252; 257:275; 262:205; 296:372; 300:700; 310:1045; 311:1132; 316:188; entre muchos otros).

No obsta a lo expuesto la inconstitucionalidad planteada por el actor contra la normativa vigente, y contra la interpretación que sirve de fundamento a las disposiciones en crisis. Ello toda vez que la declaración de inconstitucionalidad de una norma constituye la más delicada de las funciones susceptibles de encomendarse a un tribunal de justicia, y configura un acto de suma gravedad que debe ser considerado como ultima ratio del orden jurídico. Por ello, no cabe formularla sino cuando un acabado examen del precepto conduce a la convicción cierta de que su aplicación violenta el derecho o la garantía constitucional invocados. Este principio debe aplicarse con criterio estricto cuando la inconstitucionalidad se plantea por la vía excepcional de la acción de amparo, y la arbitrariedad e ilegalidad invocada requiere de actividad probatoria significativa, precisamente por no ser ésta manifiesta (Fallos: 338:1444, del dictamen de la Procuración General al que la Corte remite; y 330:2255, entre otros).

Asimismo, un planteo de tal índole debe hacerse de forma precisa y concreta, y, además, se debe demostrar que es de tal magnitud que fundamenta la impugnación. Por ello, debe contener un sólido desarrollo argumental y contar con no menos sólidos

fundamentos para que sea atendido; criterio restrictivo con que debe aplicarse la inconstitucionalidad. Las premisas expuestas no se observan en autos (doct. de Fallos: 304: 1259; 305: 518; “Ortiz, Francisco y otra c/ Banco Central s/ cobro de australes”, Fallos: 327: 1899). A lo que cabe agregar que resulta “...insuficiente la invocación de agravios meramente conjeturales” (C.S.J.N. Fallos: 321:220; 324:3345; 325:645; confr. asimismo “Furbia S.A. c/ Banco de la Ciudad de Buenos Aires” (del dictamen de la Procuración General, al que remitió el Tribunal Federal), Fallos: 328: 4282, entre otros).

Por todo lo expuesto, pienso que debe rechazarse la presente acción de amparo. Así lo dictamino.

En los términos que anteceden dejo contestada la vista.