

MULTAS CIVILES ASOCIADAS AL SISTEMA DE INSPECCIÓN TÉCNICA VEHICULAR (ITV)*

*Manuel Cornet***

*Jorge Andrés Saravia****

Sumario: A. Introducción. B. Sistema de ITV. Alcances. Carácter obligatorio: 1. ITV en Córdoba; 2. ITV a nivel nacional (RTO). C. Régimen del proyecto de Código Civil en materia de multas civiles. D. Doctrina. E. Ensayo de casos en que operaría la multa civil relacionada con el ITV. F. Conclusiones.

A. Introducción

En este trabajo pretendemos abordar el tratamiento de las multas civiles¹, como la denominan los redactores del Proyecto de Código Civil de la Nación² en referencia al sistema de Inspección

* Trabajo basado en la ponencia presentada en las XVII Jornadas Nacionales de Derecho Civil, Santa Fe, septiembre de 1999, Comisión N° 10, "Penas privadas".

** Profesor titular de la Cátedra de Derecho Civil II de la Universidad Católica de Córdoba.

*** Profesor Jefe de trabajos prácticos de la Cátedra de Derecho Civil II de la Universidad Católica de Córdoba (e-mail. <sbasaravia@arnet.com.ar>).

¹ Se denominan también "daños punitivos".

² Art. 1587 del *Proyecto de Código Civil de la República Argentina unificado con el Código de Comercio*, redactado por la comisión designada por Decreto 685/95, Bs. As., Abeledo-Perrot, 1999.

Técnica Vehicular (ITV) que rige en el orden municipal en la ciudad de Córdoba, y en el orden nacional por imperio de la Ley de Tránsito 24.449.

Sobre daños punitivos o multas civiles, existen diversos aportes doctrinarios³, y la discusión admite tres planos de tratamiento: en primer lugar, si esta figura resulta aplicable en el análisis económico del derecho; en segundo lugar, admitida la posibilidad económica, si la misma se adapta a nuestras raíces jurídicas, (emparentadas con el derecho europeo que no acepta pacíficamente este tipo de daños), y en tercer lugar, admitidas las posibilidades anteriores, los problemas emergentes de la aplicación de multas civiles tales como, la legitimación activa y pasiva, a instancia de quién deben ser impuestas, el destino de las indemnizaciones, la aplicación de oficio, etcétera.

A manera de conclusión, podemos afirmar que en general para el tratamiento de las multas civiles solamente existen lineamientos tipificantes pero no imposiciones absolutas respecto a su procedencia. No existe una unidad de casos de aplicación, aunque los que se consideran referenciales o "disparadores" se relacionan con temas puntuales⁴. Estos lineamientos se refieren a conductas perseguidas o valores protegidos, aplicables a un número no determinado de situaciones; a nuestro entender, la procedencia de las multas civiles puede extenderse a todo tipo de casos: basta con demostrar

³ Véanse Pizarro, Ramón Daniel, *Derecho de daños. Segunda parte*, Bs. As., La Rocca, 1993, ps. 287-337; Zavala de González, Matilde, *Resarcimiento de daños*, t. 4: "Presupuestos y funciones del derecho de daños", Bs. As., Hammurabi, ps. 573 a 587; Trigo Represas, Félix, "Daños punitivos", *La responsabilidad. Homenaje a Isidoro H. Goldenberg*; Bs. As., Abeledo-Perrot, 1997; Cornet, Manuel - Rubio, Gabriel, "Daños punitivos", *Anuario de Derecho Civil*, t. III, Córdoba, Alveroni Ediciones, 1997; también los diversos artículos del Dr. Atilio Aníbal Alterini (*LL*, N° 87, 06/05/99, punto 4.A., p. 2).

⁴ Daños relacionados con publicaciones en medios múltiples o fotografías en la prensa escrita, en que el beneficio de difundirlas era mayor al perjuicio de indemnizarlas, lo cual tornaba inequitativo el equilibrio de la justicia del daño ocasionado, más que el equilibrio económico propiamente dicho, daños ambientales, publicidad engañosa, etcétera.

la existencia de estos presupuestos generales admitidos⁵ (de conducta del dañador, de conocimiento, de desprecio, etc.).

Así, las multas civiles tienen como finalidad esencial disuadir, prevenir y sancionar en forma ejemplar determinadas conductas. De todos estos enfoques, el presente trabajo pretende orientarse a la posible *tipicidad formal* de ciertos presupuestos de aplicación, que estimamos resultarían susceptibles de ser encuadrados en hipótesis de aplicación de una multa civil en el sistema de Inspección Técnica Vehicular (ITV), y agregar que se trata de una normativa de **cumplimiento y pago obligatorio**, tal como los dispositivos legales consignan⁶.

En este contexto, la legislación vigente pone de relieve valores de conducta y deberes jurídicos determinados según el caso y condición tanto del dañador, como de la víctima del daño, para evaluar los factores de atribución, el nexo causal, los daños emergentes, etc.⁷ que en el proyecto analizado⁸ resultan compilados con diferente método y extensión —aunque con similares alcances—. De este articulado surgen lineamientos determinados que encuentran a la multa civil incorporada a ese contexto⁹. Estos lineamientos generan cierta *tipicidad formal* de los eventuales casos de aplicación.

⁵ Esta apreciación se efectúa sobre la base de la amplitud que otorga el Proyecto pudiendo coincidir o no con opiniones vertidas por los suscriptos con anterioridad (véase el trabajo citado, *Anuario de Derecho Civil*, t. III, Córdoba, Alveroni Ediciones, 1997).

⁶ Así lo dispone en detalle la legislación cordobesa, véanse Sistema ITV, Municipalidad de Córdoba, Ord. N° 8964/93, promulgada por Dec. N° 1477/93, y el art. 34, ley 24.449, con su Dec. reglamentario 779/95. Adhesión Municipalidad de Córdoba, art. 34, por Dec. 251/96, serie G, del 19/07/96, ratificado por Ord. 9682 del 10/06/97, promulgada por Dec. 957, Serie A, del 30/06/97.

⁷ Léase deber de seguridad, diligencia, agravamiento de la responsabilidad a mayor deber de cuidado, etc., arts. 1069, 1070, 1071, 1071 bis, 1072, 1109, etcétera.

⁸ Art. 1591 (Conocibilidad); art. 1587 (Multa civil y daños a intereses de incidencia colectiva); art. 1587 (Deber de seguridad); art. 1668 (Obligación de tácita seguridad); art. 1669 (Liberación de la obligación tácita de seguridad); art. 1604 (Apreciación de la diligencia).

⁹ "El objetivo no radica sólo en resarcir a los damnificados, sino en imponer el respeto a un derecho genérico a no ser víctima", Zavala de González, ob. cit., p. 573; también enumera las funciones de la indemnización punitiva: "a) Sancionar al dañador [...], b) Prevenir sucesos lesivos similares [...], c) Eliminar los beneficios injustamente obtenidos a través de la actividad dañosa", ob. cit.,

Sobre la base del razonamiento preindicado, iniciaremos el desarrollo de la temática propuesta.

B. Sistema de ITV. Alcances. Carácter obligatorio

El sistema de Inspección Técnica Vehicular, denominado ITV (como lo mencionaremos en adelante), es un dispositivo instrumentado en la ciudad de Córdoba con anterioridad a la Ley Nacional de Tránsito¹⁰; dicho dispositivo tiene similares aplicaciones en el orden nacional, o al menos mecanismos y procedimientos similares para su realización concreta.

1. ITV en Córdoba

Este sistema fue implementado por el mecanismo denominado Derecho de Iniciativa y Porcentaje de Preferencia¹¹, otorgando en concesión —previa declaración de “*servicio público de carácter y pago obligatorio para los vehículos radicados en la ciudad de Córdoba*”¹²— siendo los pliegos, anexos y contratos la propia ordenanza municipal N° 8964/93.

ps. 577 y 578. Alterini dice en el trabajo ya citado: “[...] según la cual sirven para penar a una persona por su conducta ofensiva, y para disuadir a ella, y a otros como ella, de obrar una conducta similar en el futuro, por lo que cumplen funciones de prevención especial y de prevención general [...] los daños punitivos pueden ser aplicados por una conducta ofensiva, en razón de los motivos perversos del demandado, o de su indiferencia respecto de los derechos ajenos [...]”. El Dr. Pizarro, en la obra ya citada, sostiene que: “[...] Los estudios realizados hasta el presente se circunscriben a la prevención y a la reparación del daño injustamente causado o sufrido. Tal enfoque es incompleto y perfectible pues también integran el derecho de daños algunas cuestiones de naturaleza sancionatoria, ordenadas al desmantelamiento pleno de los efectos del ilícito [...]” (en referencia a los daños punitivos), p. 289, punto b.

¹⁰ En el orden municipal de Córdoba la ordenanza 8964/93, y en el orden nacional la ley N° 24.449, modificada por la ley 24.788.

¹¹ Por aplicación local del sistema nacional mediante Ord. 8519 y Decreto 139/92 de la ciudad de Córdoba.

¹² Art. 1°, segundo párrafo, pliego particular de especificaciones técnicas, Ord. municipal N° 8964/93.

El proceso de revisión de ITV es realizado por tres estaciones situadas en zonas geográficas predeterminadas y los propietarios de los vehículos pueden elegir libremente a cuál acudir¹³, no obstante se otorga con *exclusividad* a la concesionaria dicha explotación¹⁴, aclarando expresamente su carácter oneroso, la concesión se abona mediante un canon porcentual de la recaudación mensual obtenida por la concesionaria¹⁵.

Se establece un cronograma de revisiones con planillas técnicas para cada tipo de unidad, conforme a tipo y destino, como así también la periodicidad y el alcance de las mismas.

Acuerda a la concesionaria la facultad de control de los vehículos en la vía pública, con el auxilio del municipio, pudiendo proponer cronogramas de procedimientos y proveer de los medios técnicos, con personal de la empresa e instrumental mínimo por cada unidad de inspección¹⁶.

Además se produce un intercambio de información obligatorio y fluido entre la municipalidad y la concesionaria que cuentan con padrones completos y detallados de la totalidad de los vehículos radicados en la ciudad, como así también su carácter de infractores, debiéndose suministrar información completa y automática entre ambos de:

- nómina de unidades en infracción;
- nómina de evasores;

¹³ Ord. N° 8964/93, pliego particular, punto 1.

¹⁴ *Ibid*, punto 9.

¹⁵ *Ibid*, punto 11.

¹⁶ *Idem*, puntos 2. a, b, e, f, i; 6 y 14, "En caso de que de la inspección surgieran vehículos que no pueden circular debido a su peligrosidad, se deberá comunicar inmediatamente a fin de su inmovilización, y sólo podrá utilizarse para llevarlo al taller que el propietario disponga a fin de su reparación, debiendo someterse posteriormente a la segunda inspección antes descripta". Art. 2°, inc. g, segunda parte, "Los infractores y evasores a la inspección en conocimiento de la concesionaria deberán ser informados a la Municipalidad de Córdoba, a los efectos de adoptar las medidas del caso, debiendo, además, proponer un sistema que permita evitar que se produzcan estos hechos, o por lo menos disminuirlos. Se acompaña como formando parte del presente el Anexo IV del diagrama de funcionamiento del sistema [...] (art. 2.h), Anexos I, II, IV y VI.

- nómina y detalle de las unidades verificadas y no aprobadas totalmente;
- nómina y detalle de las unidades verificadas y secuestradas de la vía pública;
- estadística de las fallas más comunes, a los fines de determinar las circunstancias relevantes en materia de accidentología.

Del cúmulo de información se establecen plazos en los cuales el concesionario y la municipalidad tienen un cabal conocimiento de la situación en tiempo real del parque automotor de infracción-evasión radicado en el municipio¹⁷.

Se establece un cronograma a respetar, según sea la falla detectada en el automotor y plazos especiales para las unidades de transporte público. Paralelamente al régimen del ITV se aplica el Código de Tránsito Municipal¹⁸, que regula la obligatoriedad del ITV y también como requisito básico de documentación exigible para circular (art. 49, inc. b). En forma correlativa, el Código de Faltas establece diversas penalidades para el denominado *infractor*¹⁹ en las distintas categorías de vehículos y actividades que desarrollen (transporte público, de carga, privado; también se disponen multas y secuestros en algunos casos).

La exclusividad del **poder de policía** es detentado por la Municipalidad de Córdoba²⁰, y su aplicación e imposición final al Tribunal de Faltas Municipal²¹.

El fundamento del ITV, y en general del ordenamiento norma-

¹⁷ Ord. N° 8964/93, pliego particular, puntos 2. b, g, h, pliego de licitación, art. 37, inc. e (deber de información).

¹⁸ Ord. N° 9981/98 (27/10/98), arts. 38, 39, 49, inc. b: "[...] para poder circular en automotor es necesario: [...] b) Contar con la siguiente documentación: carnet de conducir, cédula identificatoria del vehículo, comprobante del seguro del vehículo en vigencia y de la **Inspección Técnica Vehicular, si correspondiera** [...]" (lo destacado nos pertenece), y el art. 49, inc. b, Código de Tránsito.

¹⁹ Ord. N° 7932, modificada por la N° 9127 y 9290, arts. 145 a 151.

²⁰ Pliego de concesión, Ord. 8964/93, art. 41 y cc; Código de Tránsito, Ord. N° 9981, arts. 1°, 3°, 4°, 90 y 91.

²¹ Código de Faltas, Ord. 7932, arts. 145 a 151, incs. 1 y 2.

tivo en el Código de Tránsito (art. 1º, inc. b), radica principalmente en la obligación de [...] *brindar la máxima seguridad a todos los usuarios de la vía pública [...]*; y en general, el objetivo de optimizar las condiciones de seguridad²², el municipio ratifica que el ITV se trata de un **servicio** y mantiene un régimen autónomo municipal de ITV local.

Resumiendo, diremos que el ITV municipal en Córdoba Capital, es de carácter obligatorio, concedido exclusivamente a determinadas concesionarias. El poder de policía, ejercido por el municipio de Córdoba con exclusividad, se extiende a la aplicación del sistema (control ciudadano) y el control de la concesión (a la empresa concesionaria); también se establece un intercambio de información de base y una dinámica permanente. Las estaciones de ITV municipal están habilitadas para realizar la denominada Revisión Técnica Obligatoria (RTO) establecida por la Ley Nacional de Tránsito²³.

Se rescata como importante a los fines de nuestro análisis, el anexo IV, denominado **Diagrama de funcionamiento del sistema** que se agrega al presente trabajo como anexo I. De este procedimiento se advertirán algunos elementos relevantes para nuestro estudio²⁴.

2. ITV a nivel nacional (RTO)

A nivel nacional, el sistema de ITV se denomina Revisión Técnica Obligatoria (RTO, así lo referiremos en adelante), es de creación posterior a la ordenanza municipal 8964/93 conforme a referencias de notas anteriores. Este mecanismo nacional, se encuentra

²² Véase Decreto 251/96, Serie G, del 19/07/96, en donde se adhiere a la ley 24.449, art. 34 (ITV) **definiendo nuevamente al ITV como servicio**. Ratificado por ordenanza N° 9692/97 (10/06/97).

²³ Dec. N° 646/95, 09/05/95, reglamentario de la ley 24.449. Ord. 8964, pliego particular de especificaciones técnicas art. 2.i.

²⁴ Anexo IV, pliego particular de especificaciones Ord. 8964/93. Se establece el cronograma de intimaciones a producirse y mecanismo administrativo-técnico de la aplicación del sistema ITV.

condicionado a la adhesión provincial²⁵, y por el sistema municipal de tránsito al Código de Tránsito Municipal.

La ley nacional prevé la implementación de un sistema RTO con diferente alcance en cuanto a los talleres de revisión, propiciando un criterio más amplio y la posibilidad de realizarlos como autoridad de aplicación²⁶.

En cuanto a los vehículos comprendidos dice: “[...] *Todos los vehículos automotores, acoplados y semirremolques destinados a circular por la vía pública están sujetos a la revisión técnica periódica a fin de determinar el estado de funcionamiento de las piezas y sistemas que hacen a su seguridad activa y pasiva y a la emisión de contaminantes*”²⁷.

Está previsto en la legislación que la periodicidad, estándares mínimos de revisión y prestadores, son indicados en forma exclusiva por la autoridad de aplicación²⁸; también se prevé la Revisión Técnica Rápida y Aleatoria (RRA), asimilable al control vehicular en la vía pública propiciado por el sistema de ITV en Córdoba.

En materia de RTO Nacional, no continuamos el análisis en detalle, ya que nos referiremos exclusivamente al sistema municipal de la ciudad de Córdoba; sin perjuicio de ello lo abordaremos en algunos casos por imperio de la adhesión municipal al art. 34 de la ley 24.449 y al decreto del PEN 646/95, rescatamos algunos artículos y expresiones de esa legislación: *seguridad activa y pasiva, también la situación de los vehículos siniestrados y la RTO revisión técnica obligatoria (art. 6º, Dec. 646/95), responsabilidad del taller que repara la unidad (art. 7º, Dec. 646/95), exigencia de la RRT, revisión rápida técnica (art. 12, Dec. 646/95), sanciones a*

²⁵ Art. 91 de la ley 24.449.

²⁶ Art. 34 de la ley 24.449.

²⁷ Art. 34 de la ley 24.449.

²⁸ En el art. 34 de la ley 24.449 se destaca que pueden ser las concesionarias oficiales de los fabricantes, importadores o talleres habilitados a estos efectos, todos ellos controlados. En el art. 35 de la misma ley, también se especifica a manera de guía técnica obligatoria para las distintas categorías en el Anexo I, decreto 646/95, arts. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 y de revisión técnica rápida y aleatoria (a la vera del camino) en el Anexo III.

los talleres bajo jurisdicción (art. 18, Dec. 646/95), posibilidad de múltiples revisiones aunque ya tengan la RTO realizada (art. 31, Dec. 646/95), etcétera.

Así arribamos al punto siguiente, relacionado con lo contenido en el Proyecto de Código Civil en materia de multas civiles.

C. Régimen del proyecto de Código Civil en materia de multas civiles

El proyecto de Código Civil tipifica expresamente la figura jurídica de la multa civil en su art. 1587, que reza textualmente: *“El Tribunal tiene atribuciones para aplicar una multa civil a quien actúa con grave indiferencia respecto de los derechos ajenos o de los intereses de incidencia colectiva. Su monto se fija tomando en consideración las circunstancias del caso, en especial los beneficios que aquél obtuvo o pudo haber obtenido con su conducta, y tiene el destino que le asigne el tribunal por resolución fundada”*²⁹.

La norma propuesta recoge la opinión de cierto sector de la doctrina, que encontró un pronunciamiento particular en la Comisión N° 2 de las XV Jornadas Nacionales de Derecho Civil (Mar del Plata, octubre de 1995), con despacho expreso al respecto y también con el antecedente de las XIV Jornadas Nacionales de Derecho Civil (Tucumán, setiembre de 1993), el proyecto ha plasmado en la letra de este artículo las multas civiles.

El proyecto no profundiza en demasía sobre esa figura³⁰, destinándole el artículo anterior que puede ser asociado directamente con el art. 1622 del mismo cuerpo legal, referido al daño a intereses de incidencia colectiva y la recurrente remisión a los dispositivos de la Sección décima, Título IV (arts. 1661 a 1666), que se

²⁹ Extracto del Proyecto de Código Civil de la República Argentina unificado con el Código de Comercio, Bs. As., Abeledo-Perrot, 1999, p. 444.

³⁰ Véase expresión de los motivos en la página 101, proyecto citado, primer párrafo (tan solo 5 renglones).

reiteran con frecuencia en esta parte del código proyectado³¹; a los demás principios señalados, se les otorga una porción pequeña en el contexto general, como así también un carácter subsidiario.

En los fundamentos de la norma, los autores no realizan un análisis pormenorizado de la misma, sólo la incluyen más en el contexto general, introduciendo valores-lineamientos que tienen relevancia a la hora de analizar eventuales criterios de aplicación diciendo que: “[...] *En el proyecto la prevención tiene lugar relevante, desde tres puntos de vista: la asignación de virtualidades a las medidas técnicas para la evitación del daño, los mecanismos tendientes a instarla, y la tutela inhibitoria. Se prevé, por lo pronto, que toda persona tiene el deber, en cuanto dependa de ella, de evitar causar un daño no justificado; de adoptar, de buena fe y conforme a las circunstancias, las medidas razonables para evitar que se produzca un daño, o disminuir su magnitud, y de no agravar el daño, si ya se ha producido*”³².

En algunos trabajos de los autores del proyecto se puede encontrar un tratamiento más extenso, sobre todo en forma de “contestatarias” a críticas que le asignan fuentes jurídicas anglosajonas, que no responden a la tradición jurídica argentina, marcadamente continental europea³³.

Sin perjuicio de lo apuntado, en el modo en que está planteada la multa civil deja —en la apreciación de los casos de aplicación— amplia libertad, ya que no determina a cuáles derechos incumbe, y si se mencionan los intereses de incidencia colectiva, éstos son más amplios aún, por lo que debemos deducir que no se ha querido

³¹ Nos referimos a los artículos 1661 a 1671 (Responsabilidad derivada de la intervención de cosas y ciertas actividades) que es objeto en el Código de muchas remisiones a esta parte, citamos por ejemplo, art. 1610 (Causa ajena), art. 1622 ya citado, art. 1634 (Limitación cuantitativa en algunos casos de responsabilidad objetiva), art. 1641 (Atenuación de la responsabilidad), art. 1666 (Liberación del sindicado como responsable), art. 1684 (Accidentes de circulación), art. 1682 (Exclusión de las reglas aplicables a las cosas riesgosas y a las actividades peligrosas), entre otras.

³² Véanse los fundamentos del Proyecto de Código Civil, ps. 100 y 101.

³³ Véase el artículo ya citado de Atilio Aníbal Alterini, publicado en la revista *La Ley*.

circunscribir la aplicación a supuestos particulares. Estimamos que esta modalidad de inclusión genérica responde a una buena técnica legislativa en materia de legislaciones codificadas³⁴. Sin embargo, cabe una crítica a dicha normativa, que la tornaría peligrosa o al menos de complejo contralor en cuanto a criterios de justicia, en temas tales como: a) destino de la indemnización, b) a instancias de quién debe ser aplicada, c) si se impone de oficio, d) legitimación, etcétera.

En nuestra opinión, y ello será motivo de análisis más adelante, existe un elemento importante en las pautas tipificantes para la aplicación de multas civiles, que a nuestro entender no implica necesariamente un condicionante esencial para su procedencia: tal es *el beneficio económico obtenido con la conducta* y **que para el caso que nos ocupa**, no necesariamente se podría reputar como un elemento esencial, sino como uno de *valoración general*.

También existen otras normativas de utilidad para el desarrollo del sistema ITV, entre las que podemos citar los artículos 1684, 1685 (accidentes de circulación); 1662 (cosa riesgosa); 1665 (actividad especialmente peligrosa); 1664 (Sujetos responsables); 1666 (liberación del sindicado como responsable); 1668 (obligación de tácita seguridad), etcétera.

D. Doctrina

Como hemos señalado, existen posiciones encontradas respecto de su aplicabilidad en nuestro ordenamiento jurídico, con limitaciones y excepciones³⁵. Lo cierto es que prescindiendo de su via-

³⁴ Creemos que la norma de contenido general deja abierta la aplicación de la figura al dinamismo de los momentos que vivimos, en que acotar esa figura significaría limitar su aplicación caprichosamente.

³⁵ Cornet - Rubio, trabajo ya citado, p. 36: "*Calificada doctrina se ha mostrado adversa a la inclusión de la figura en nuestro derecho [...] citando en su nota a Bustamante Alsina, Jorge, -Kemelmajer de Carlucci, Aída, ¿Conviene la introducción de los llamados daños punitivos en el derecho argentino?*"

bilidad, desde un análisis teórico, esta figura ha dado lugar a una elaboración doctrinaria variada³⁶.

En el análisis indicado, es común que se adhiera a la postura de que la conducta a censurar puede referirse a una *acción u omisión*, como así también se sostiene mayoritariamente que la misma debe provenir de responsabilidad *extracontractual*, aunque se admiten en algunos casos de fuente contractual³⁷. Podemos agregar que la conducta (activa o pasiva) del dañador debe necesariamente contener, según el art. 1587 “[...] a quien actúa con grave indiferencia respecto de los derechos ajenos o de los intereses de incidencia colectiva. Su monto se fija tomando en consideración las circunstancias del caso [...]”³⁸. En general los autores coinciden en estos requisitos³⁹; quedaría en duda la expresión actuar como afirmativa de acción, pero no estimamos que excluya la omisión.

Se tiene especial consideración al valorar la multa civil en los beneficios obtenidos por el dañador “que aquél obtuvo o pudo haber obtenido con su conducta [...]”⁴⁰, y aquí volvemos sobre el punto anterior en donde consideramos que el beneficio económico es uno de los valores de evaluación más no el único ni el más importante,

³⁶ Véanse autores citados notas al pie de página 5 y 11.

³⁷ Así lo expresa Pizarro en el trabajo citado “En principio, los daños punitivos no son aplicables en cuestiones vinculadas con incumplimiento contractual. Sin embargo, doctrina y jurisprudencia admiten su procedencia excepcional cuando, [...] a conducta de la parte que provoca la ruptura contractual va más allá y es acompañada por otro agravio, configurativo de un tort” (p. 301, punto 3). En la separata del *Anuario de Derecho Civil III* dice: “Es preciso efectuar una breve apostilla sobre el ámbito de aplicación de esta institución. Tanto Pizarro como Trigo Represas sostienen que se aplican sólo en materia extracontractual. Advertimos que la realidad indica que el ámbito de aplicación rebasa el ámbito extracontractual y se extiende a situaciones jurídicas contractuales, que en nuestros días superan económica y numéricamente a los daños generados por hechos ilícitos” (p. 44.)

³⁸ Proyecto de Código Civil, ob. cit.

³⁹ Zavala de González, ob. cit., págs. 580/582: “[...] a) Causación de un daño [...] b) Grave antijuridicidad de la actividad dañosa [...] c) Obtención de beneficios económicos con motivo del hecho ilícito” (en este caso sostiene como excluyente dicho requisito económico, en disidencia con el Dr. Pizarro). Pizarro, trabajo citado: “1. [...] Grave reproche subjetivo en la conducta del dañador [...]” (p. 297), 2. Existencia de daño o lesión [...] (p. 300), 3. Los daños punitivos no se aplican en materia contractual (p. 301), con las diferencias planteadas por Matilde. Zavala de González”,

⁴⁰ Proyecto de Código Civil, ob. cit.

ya que como lo señalaran los autores, existen valores de relevante jerarquía, que de igual forma darían lugar a esta sanción ejemplar⁴¹.

La Dra. Zavala de González⁴² sostiene que el beneficio es un elemento inexorable, pero afirma —y en esto coincidimos— que la ventaja económica puede producirse por *ganancia o ahorro*⁴³ y confirma su razonamiento hasta sostener que el único sujeto pasivo sería una empresa, criterio que no compartimos, por entender que el aspecto pecuniario es un elemento no esencial sino valorativo. De aceptar como válida esta posición, existen actividades lucrativas no necesariamente ejercidas por las empresas (léase Estado), susceptibles de obtener similares reproches a los que reciben los particulares en cuanto a sus deberes de conducta.

Ramón Daniel Pizarro, en su excelente trabajo tantas veces mencionado, evalúa las posiciones respecto del quantum de la indemnización y la relación con la ganancia obtenida, señalando que aunque existen patrones al respecto, no resulta en el derecho comparado el único valor a tener en cuenta “[...] *Concebida la cuestión de esta manera, se advierte una notable proximidad funcional con la doctrina de los daños punitivos, que pondera el beneficio obtenido por el dañador como uno de los elementos principalísimos para determinar la procedencia y cuantía de la penalidad. En Suiza y Alemania, la normativa vigente permite al juez medir el quantum indemnizatorio, ponderando, entre otros aspectos, la gravedad de la falta cometida por el responsable que en ‘algunos aspectos, también se aproxima a la doctrina que analizamos’ [...]*”⁴⁴.

Consideramos importante rescatar para el tema que nos ocupa el factor de atribución de la grave antijuricidad de la actividad

⁴¹ Véanse nota al pie de página y texto relacionado N° 32.

⁴² Zavala de González, Matilde, ob. cit.: “[...] *este requisito se discute pero nos parece inexorable pues brinda la principal razón de ser a la institución, la indemnización punitiva tiende a eliminar o desmantelar aquellos frutos del árbol envenenado [...]*” (p. 581, punto c).

⁴³ Zavala de González, Matilde, ob. cit., p. 581, punto c: “*Sea por ingresos (ganancias en la actividad lucrativa dañosa) o bien por ahorro (por no gastar en técnicas precautorias) [...]*”.

⁴⁴ Pizarro, Ramón D., ob. cit., ps. 296-297.

dañosa, señalando que “No es necesario que medie un factor subjetivo de atribución contra el responsable, en relación específica con el hecho perjudicial. Basta una conducta objetivamente descalificable desde el punto de vista social, disvaliosa por inercia, indiferente hacia el prójimo, desidia, abuso de una posición de privilegio, etcétera”⁴⁵.

En un completo análisis, Pizarro meritúa las distintas posiciones respecto del daño punitivo en relación con el tipo de conductas, mencionando que la doctrina y la jurisprudencia mayoritarias en Estados Unidos sostienen que no cualquier ilícito es susceptible de la aplicación de daños punitivos, ponderando un aspecto subjetivista de la conducta (“*particular subjetividad en la conducta del dañador*”)⁴⁶; el autor hace alusión además a los casos de grosera negligencia, admitiendo que existen otras posiciones, en los que “*se hizo mención a la mera indiferencia consciente para justificar la procedencia de daños punitivos [...]*”⁴⁷, y que también hay posiciones más flexibles reflejadas en algunos fallos (se ha dicho que los daños punitivos pueden ser aplicados a los demandados que cometen algún abuso en una posición de poder o de privilegio, aun sin un estado culpable de la mente)⁴⁸.

Sobre el *destino de la multa civil* no ingresaremos en dicha polémica para concentrarnos en la que denominamos *tipicidad formal* del supuesto concreto.

Con el fin de concluir el tratamiento doctrinario, diremos que en materia de multa civil existe una coincidencia general, respecto de lo necesario para que se verifique la que denominamos *tipicidad formal*; sólo encontramos algunas discrepancias en cuanto a los sujetos pasivos y al factor subjetivo de atribución.

Sabemos que existe una conducta reprochable (acción u omisión), un daño sufrido (en el sentido genérico de la palabra), y que

⁴⁵ Zavala de González, ob. cit., p. 580, punto b.

⁴⁶ Pizarro, ob. cit., p. 298, punto I.

⁴⁷ *Ibid*, punto II.

⁴⁸ *Ibid*, punto II y III.

todos ellos poseen un especial contenido subjetivo del agente. Por tanto concluimos en que el factor *beneficio* no es un elemento esencial (véase proyecto de código, Pizarro, etc.) pero sí de valoración, y lo integramos en forma de *ahorro y ganancia*.

Recientemente, en las XVII Jornadas Nacionales de Derecho Civil (Santa Fe, setiembre de 1999), se han aportado algunas soluciones a las problemáticas señaladas⁴⁹.

E. Ensayo de casos en que operaría la multa civil relacionada con el ITV

Para aplicar esta figura jurídica al sistema de ITV, debemos recordar que el mismo es concesionado, por el que se abona un canon al poder otorgante, es decir, al municipio. Por otro lado es de **cumplimiento obligatorio**, y tiende a preservar las condiciones de seguridad en el tránsito comunal de los vehículos radicados en la misma.

El deber del municipio es garantizar la seguridad vial y el cumplimiento del ITV obligatorio, por el que obtiene un beneficio económico. Como señalamos, las penalidades por circular en infracción son la multa y el retiro de circulación, pero no para todos los casos.

En todo momento ambos prestadores (concedente y concesionario) tienen en tiempo real información sobre los infractores-evasores, (ambos cuentan con los datos completos del padrón) llámense particulares, vehículos de transporte público (taxis, remises, ómnibus y servicios diferenciales —transporte escolar, etc.—), y de esa forma

⁴⁹ En las conclusiones de la Comisión N° 10, "Derecho privado comparado. Penas privadas", en el punto II *de lege ferenda*; "Finalidad de prevención" (conclusión 3); "Existencia del daño" (conclusión 6); "A instancia de parte" (conclusión 7-c); "Posibilidad de ser pasibles de penas civiles tanto las personas físicas como jurídicas públicas o privadas" (conclusión 9) y, por último y no menos importante, "El establecimiento de lineamientos tipificantes asociadas a la cuantía" (conclusión 11).

tienen un conocimiento potencial de las consecuencias que puede acarrear el obrar de los infractores y evasores circulantes.

En general diremos que la responsabilidad de brindar mayor información y la posibilidad de controlar —particularmente si con motivo de la exigencia se perciben sumas de dinero— es mayor para el municipio que debe velar por la seguridad de circulación con una exigencia particular al respecto.

La base de la multa civil en materia de ITV se circunscribe a los daños ocasionados por unidades radicadas en el Municipio de Córdoba, de cualquier tipo y destino, por defectos mecánicos en infracción a la normativa del ITV que no han sido debidamente controlados, o que controlados no hayan sido retirados de circulación en forma efectiva.

Analizando la normativa Nacional (ley 24.449) y la Municipal (ord. 8964/93), encontramos un paralelismo en el tratamiento de lo que denominamos *condiciones de circulación*, y descubrimos que el Código de Tránsito Municipal (ord. 9981) es casi una transcripción textual del mismo⁵⁰.

Ambas normativas tienen *estándares mecánicos* de circulación bastante exigentes las cuales detallan claramente el estado de funcionalidad y las medidas de seguridad activa y pasiva que deben observar las unidades. Esta exigencia, en el ámbito nacional, tiene la penalidad de la retención temporaria de la unidad (art. 72, ley 24.449), penalidad que no es aplicable en todos los casos a nivel municipal.

Como la ciudad de Córdoba ha adherido a la ley nacional, el artículo 34 que remite al 72, ha hecho suyo el espíritu de la norma, con la particularidad de que en el Código de faltas local se han restringido casi totalmente las posibilidades de la retención de la unidad cuando el control se efectúa en vehículos que circulan⁵¹.

⁵⁰ Arts. 29 y 33 (LMT y CTM, respectivamente); arts. 30 y 34; arts. 31 y 35; arts. 32 y 36; arts. 33 (más amplio) y 37 (más reducido); arts. 34 y 72, punto 1, inc. c (referido a RTO), y art. 39 (agrega periodicidad en el ITV); arts. 40, inc. 1, y 49, inc. b (requisitos de ITV para circulación).

⁵¹ El retiro de circulación se hace principalmente cuando se concurre en forma espontánea al ITV. Véase el art. 145, incs. a y b, del Código de Faltas Municipal.

En definitiva, subsiste en Córdoba un doble sistema de control: por un lado, el que deviene del cumplimiento de las normas nacionales de tránsito de carácter general básico (aplicable en el municipio por adhesión, y por la transcripción textual citada), y por otro lado de carácter especial, el ITV (específico del municipio), este último está catalogado como *servicio público de carácter y pago obligatorio*⁵².

El municipio establece como requisito para la circulación de un vehículo el cumplimiento del ITV (art. 49, inc. b, Código de Tránsito Municipal) pero, constatada la infracción, otorga autorizaciones y plazos administrativos para su realización, claro está, previo pago de una multa⁵³. Si la unidad en cuestión —infractora o evasora— está en condiciones de circular, es objeto de multa e intimaciones, según el cronograma fijado por la ley⁵⁴.

Si el ITV es un *requisito para la circulación* (artículo 49, inc. b, ya citado), parece lógico deducir que cuando se constata una infracción (por falta o vencimiento), esa unidad *debiera ser retirada de circulación*, y no la contradicción con la Ordenanza 8964/93, que en el pliego particular le otorga un permiso precario de circulación a los vehículos deficientes “[...] Para los vehículos, aunque resulten no aprobados en la inspección, se les deberá otorgar un plazo de 30 a 60 días según la antigüedad y estado del vehículo, para que éste retorne a una segunda inspección sin cargo, habiendo reparado la falla mecánica detectada. Pasado el tiempo estipulado de circulación precaria, pagará el 50% hasta los ciento ochenta (180) días, y en adelante repetirá el pago original [...]”⁵⁵.

Como vemos, todo tiende mayoritariamente a una ecuación económica (multa, recargo, etc.). Ahora bien, tenemos un control me-

⁵² Ord. 8964/93, pliego particular de especificaciones técnicas, art. 1º, segundo párrafo.

⁵³ Véanse Anexo IV del pliego particular de especificaciones técnicas incorporado como Anexo I del presente trabajo, y los artículos 145 a 151.

⁵⁴ El Código de Faltas Municipal otorga hasta 180 días para la revisión (véanse artículos citados en nota 55).

⁵⁵ Ord. 8964/93, pliego particular de especificaciones técnicas, art. 2, inc. g.

cánico diferenciado y pago al municipio beneficiario de un canon y, eventualmente, un sistema de multas progresivos, **pero la unidad deficiente sigue en circulación.**

Se ha previsto un sistema de intercambio de información en el que el municipio, que **conoce** esa situación de infracción-evasión, no realiza actividades suficientes tendientes a la constatación real del estado de circulación y funcionalidad de la unidad, agregando además que se trata de un servicio que es **pago y obligatorio que genera en los demás un mayor derecho a exigir al municipio seguridad en la circulación.**

El derecho de cobro genera un deber mayor respecto de la garantía de seguridad del resto de los obligados que abona y cumple en término, como señala “[...] *imponer el respeto a un derecho genérico a no ser víctima*⁵⁶”.

No se puede descartar la responsabilidad del propietario de la unidad, pero es reprochable que el municipio —con un sistema de doble control y pago—, se limite a cobrar la multa y enviar una carta de intimación sin constatar el real estado de circulación de la unidad.

El amplio y detallado conocimiento del estado del parque automotor (por los sistemas de información descritos), y de las informaciones estadísticas, hace que el deber de seguridad sea mayor y que la desidia o negligencia del municipio adquiera repercusiones que afecten los derechos de terceros o tengan incidencia colectiva, convalidando la *tipificación formal* de la multa civil (art. 1587).

No debe interpretarse, en el caso planteado, que el municipio no sea susceptible de convertirse en sujeto pasivo de multas civiles en accidentes ocasionados por unidades en infracción del ITV, más aun cuando se previó de alguna forma la existencia del riesgo potencial: “[...] *Los infractores y evasores a la inspección en conocimiento de la concesionaria deberán ser informados a la Municipalidad de Córdoba, a los efectos de adoptar las medidas del caso, debiendo ade-*

⁵⁶ Zavala de González, Matilde, ob cit., p. 573.

más proponer un sistema que permita evitar que se produzcan estos hechos, o por lo menos **disminuirlos**. Se acompaña como formando parte del presente en Anexo IV el Diagrama de funcionamiento del sistema⁵⁷, es decir, que se admite la posibilidad de que evasores e infractores no retirados de la circulación urbana ocasionen daños, asumiendo tácitamente esa probabilidad.

Esta hipótesis se puede extender al transporte público de pasajeros, cuyos criterios de revisión y posibilidad de verificación por parte del municipio son mayores.

No se excluye de responsabilidad a los transportistas profesionales y comerciantes del rubro de transporte por la omisión de su revisión, debido a que se les exige un mayor conocimiento de las normativas en la materia para su actividad, simplemente estimamos que el municipio cobra por un servicio que debe prestar en pro de alcanzar un valor de seguridad general.

Tampoco se excluye de responsabilidad al infractor o evasor ordinario, ya que puede existir *tipificación formal* de la conducta desplegada, pero a los fines de integrarlo a la corriente doctrinaria más generalizada, ésta se daría más en los casos anteriores (posición dominante, ganancia, mayor conocimiento, daños a intereses colectivos, etc.).

Sería potencialmente viable analizar el comportamiento de la concesionaria no informante de una situación de infracción al municipio o de una deficiente tarea respecto de la habilitación de una unidad. En cuanto al tallerista privado, su responsabilidad sobre seguridad y contaminación, se encuentra consagrada en la ley nacional⁵⁸.

A los fines de ejemplificar las hipótesis de aplicación de penas civiles en el sistema de ITV diremos:

a) **Sujeto Pasivo:** el propietario de la unidad —el municipio—. **Sujeto Activo:** el dañado. **Hipótesis:** Daños ocasionados por los

⁵⁷ Ord. 8964, Pliego particular de especificaciones técnicas, art. inc. 2.h (en el diagrama de funcionamiento mencionado corresponde a nuestro Anexo I).

⁵⁸ Art. 35, ley 24.449: "[...] cada taller debe tener [...] un director técnico responsable civil y penalmente de las reparaciones [...]".

vehículos infractores-evasores del sistema de ITV y que por la legislación municipal (radicación en el municipio de Córdoba) deben efectuar esta revisión cuando su realización tenga relación con defectos mecánicos (seguridad activa o pasiva) y que el adecuado control por parte del municipio en los tiempos legalmente previstos, hubiera evitado o condicionado su circulación. **Fundamento:** la implementación de un doble sistema con la finalidad de proveer la seguridad activa y pasiva del tránsito, asociada a la onerosidad del servicio y a la falta de **verificación real** por parte del municipio de las condiciones de circulación de los vehículos infractores-evasores, como así también permitir la **circulación temporaria o provisoria**, en contradicción —o al menos en conflicto— con la finalidad de la ley y de las normativas sobre condiciones de circulación (Código de Tránsito Municipal y Ley Nacional 24.449), asumiendo potencialmente la producción de daños con dichas unidades. **Elementos de tipificación formal:** lesión a intereses de incidencia colectiva; lucro por la actividad garantizada no verificada; exclusividad de la potestad y posición dominante, indiferencia hacia el prójimo, conducta disvaliosa por inercia, desidia, etc., recordando que se debe merituar cada una con el caso concreto.

b) **Sujeto Pasivo:** propietario y/o responsable de la unidad —el municipio—. **Sujeto Activo:** el dañado. **Hipótesis:** cuando se ocasionan los mismos daños por Transporte Público de pasajeros, cuyas revisiones periódicas y riesgos potenciales son mucho mayores en circunstancias similares a las planteadas en el punto precedente. **Fundamento:** es similar al anterior, con el agravante de que por tratarse de transporte público, las consecuencias son potencialmente mayores y, en igual proporción, exigen un adecuado control, resultando en el caso concreto de las **condiciones de circulación**, sin perjuicio del art. 49, inc. b de la ordenanza citada. **Elementos de tipificación formal:** son similares al punto a, agregando la mayor responsabilidad existente por ambas partes con relación al vehículo y su afectación.

c) **Sujeto Pasivo:** La estación de revisión —municipio—. **Suje-**

to Activo: el dañado. **Hipótesis:** cuando el daño resulta del producto de una deficiente verificación en la Estación de Revisión, y comprobado este nexo con el defecto mecánico que provoca ese daño. **Fundamento:** La actividad lucrativa y la técnica especializada por excelencia de la Estación de Revisión que se contrata, con el compromiso de lograr un resultado que se plasma en la certificación necesaria para circular a la unidad cuyo defecto mecánico no verificado adecuadamente, compromete seriamente al servicio especializado. En el caso del municipio, la falta de verificación de las condiciones de revisión por parte del concesionario, su delegación y el lucro en el canon que percibe, lo hacen co-responsable de la penalidad que nos ocupa. Como señalamos anteriormente, la responsabilidad del taller tiene antecedentes en la ley 24.449. **Elementos de tipificación formal:** son similares a los del punto a, y la legislación agrega la atribución de responsabilidad del tallerista verificador. En cuanto al explotador **exclusivo** del sistema de ITV, también se debe considerar su posición de privilegio como un elemento particular.

d) **Sujeto Pasivo:** el municipio. **Sujeto Activo:** el dañado. **Hipótesis:** los daños ocasionados por la unidad con autorización temporal de circulación en contradicción a lo previsto como **requisito de circulación** del art. 49, inc. b, de la Ordenanza 9981 (Código de Tránsito Municipal). **Fundamento:** hallamos fundamento a esta apreciación en lo que interpretamos una conducta reprochable por parte del municipio, que imponiendo un **doble control de seguridad** (el general y el ITV), y teniendo además la obligación de control y de cumplimiento de las normas de tránsito (condiciones para circular art. 49, inc. b), al constatar el defecto, no retiene y/o retira de circulación la unidad defectuosa. Esta conducta marca una clara contradicción entre los fines del **doble sistema**, las sanciones que impone (en su gran mayoría pecuniarias), y el sistema de **autorizaciones precarias hasta por 180 días** de la unidad deficiente. Dicha contradicción desvirtúa el sentido originario de la medida, pero a nuestro entender no libera de responsabilidad al

municipio sobre el particular. Existe una contradicción entre la finalidad, la instrumentación y los objetivos económicos de la concesión. **Elementos de tipificación formal:** similares a los puntos anteriores y deben analizarse según el caso concreto.

Si bien las hipótesis son puntuales y limitadas, entendemos dicha enumeración como ejemplificativa, sin embargo, son las que potencialmente más se han aproximado a la aplicación de **penas civiles**.

En todo lo precedente, tuvimos el cuidado de no ingresar en cuestiones de responsabilidad civil.

F. Conclusiones

Como lo señalamos en nuestra introducción, hemos pretendido evaluar el sistema de ITV como generador potencial de casos de aplicación de multas civiles.

También pretendimos evaluar el contenido normativo básico, a fin de orientar al lector sobre los mecanismos que rodean este particular "servicio" prestado por los concesionarios privados y fiscalizados por el Estado, tanto nacional como municipal.

En la apoyatura normativa y doctrinal, hemos analizado las diferentes posiciones, y lo que denominamos *tipicidad formal* de los elementos esenciales de las conductas u omisiones justificativas de la multa civil, ratificando la posición respecto al elemento económico como uno más, pero no el único a evaluar para configurar las distintas hipótesis.

En cuanto al ITV, observamos con atención el sistema que rige en Córdoba Capital y sus particularidades, rescatando como un elemento de *particular valoración el conocimiento que tienen de la situación* que existe en el parque automotor, entre el concedente y el concesionario por medios informáticos y ágiles.

Además agregamos, que este importante conocimiento y manejo de información, unidos a su poder exclusivo de policía, la determinabilidad precisa de los infractores y de los evasores, el

ámbito geográfico de control, la onerosidad del sistema, la posición dominante, etc., hacen que la conducta evaluada no sea una simple omisión, sino un conocimiento pleno de los riesgos potenciales existentes.

También, como consecuencia directa del canon percibido, encontramos potenciada la responsabilidad del servicio contratado, en especial teniendo en cuenta que el sistema *no se sustenta en rentas generales, sino en el pago que al mismo hacen los particulares en forma independiente*, proveniente de una imposición del municipio, que a la vez tiene su correspondiente deber de cumplir con los objetivos fijados con su implementación.

En cuanto a la evaluación de la ganancia, debemos merituar también el ahorro que implicaría no responder por el hecho dañoso ocasionado por la unidad evasora o en infracción.

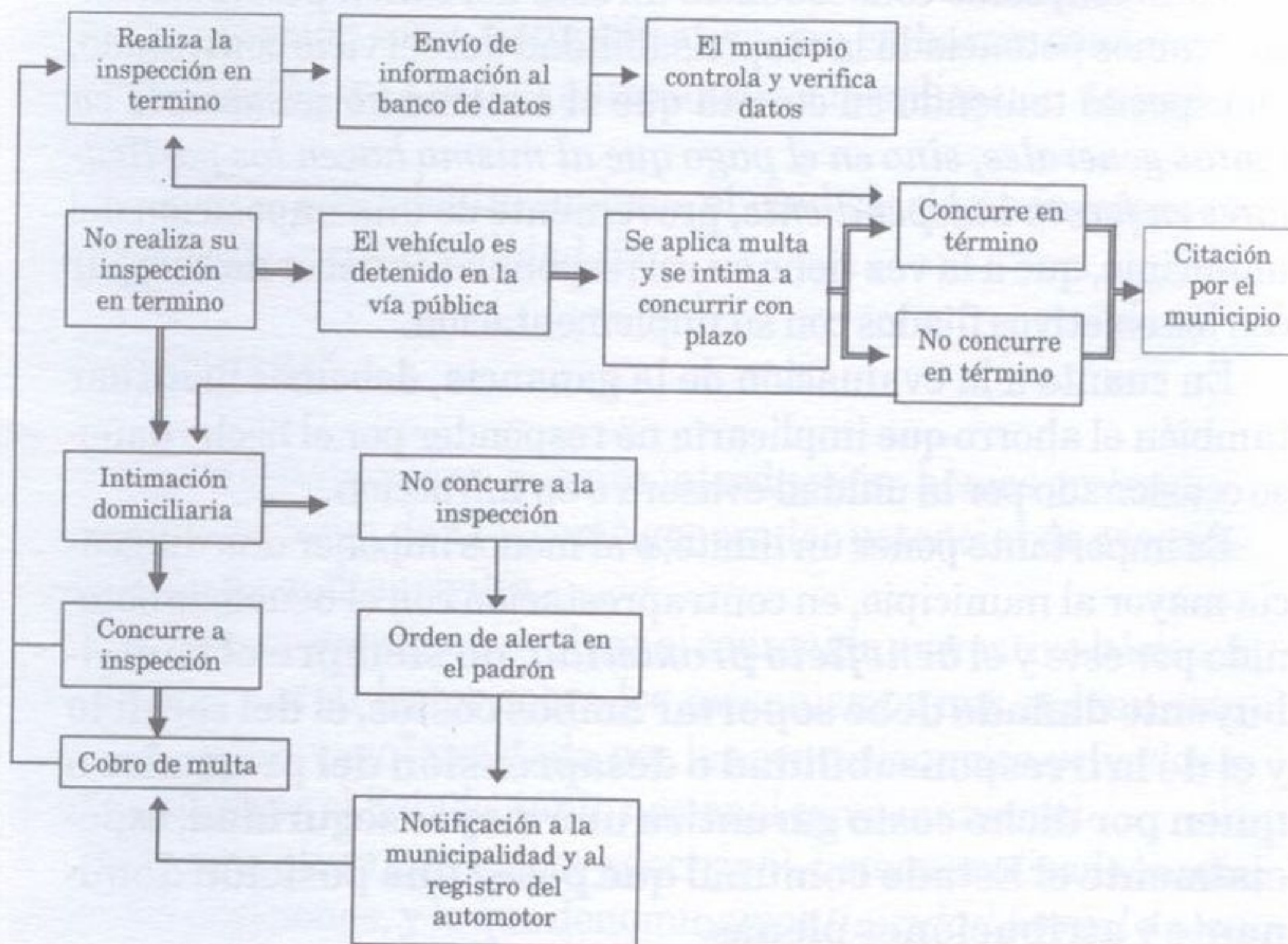
Es importante poner un límite, o al menos imponer una diligencia mayor al municipio, en contraprestación con el beneficio obtenido por éste y el **beneficio prometido, no siempre el contribuyente dañado debe soportar ambos costos, el del servicio y el de la irresponsabilidad o desaprensión del prestador o quien por dicho costo garantiza una mayor seguridad, especialmente el Estado comunal que posee una posición dominante y atribuciones plenas.**

Todo el sistema y sus implicancias en materia de ITV, deberá ser merituido en el caso concreto, pero con especial atención a los elementos aquí aportados.

El municipio, y con él los demás interesados, deberán concretar el objetivo social de la norma: *tal es la prevención y el cumplimiento del deber de seguridad*, puesto que el objetivo económico, aparentemente se habría logrado.

ANEXO I

Corresponde al Anexo IV del diagrama de funcionamiento del sistema



Bibliografía

- ALTERINI, Atilio Aníbal, *LL*, N° 87, 06/05/99.
Anuario de Derecho Civil, t. III, Córdoba, Alveroni Ediciones, 1997.
Código de Faltas, Ord. 7932, arts. 145 a 151.
Código de Tránsito, Ord. 9981, arts. 1°, 3°, 4°, 90 y 91.
 CORNET, Manuel - RUBIO, Gabriel, "Daños punitivos" en *Anuario de Derecho Civil*, t. III, Córdoba, Alveroni Ediciones, 1997.
 Ordenanza municipal 8964/93, pliego particular, punto 1.

- PIZARRO, RAMÓN DANIEL, *Derecho de daños. Segunda parte*, Bs. As., La Rocca, 1993.
- Proyecto de Código Civil de la República Argentina unificado con el código de comercio*, Bs. As., Abeledo-Perrot, 1999.
- TRIGO REPRESAS, FÉLIX, "Daños punitivos", en Alterini, Atilio A. - López Cabana, Roberto M. (dir.), *La responsabilidad. Libro homenaje a Isidoro H. Goldemberg*, Bs. As., Abeledo-Perrot, 1997.
- ZAVALA DE GONZÁLEZ, MATILDE, *Resarcimiento de daños*, t. 4, "Presupuestos y funciones del derecho de daños", Bs. As., Hammurabi, 1999.