Poder Judicial

CUADERNO DE COPIAS EN "BLANC CODINA IGNACIO C/ AGENCIA PROVINCIAL DE SEGURIDAD VIAL S/ RECURSO DE AMPARO"

21-24613265-5

Camara Apelacion Civil, Comercial y Laboral

VENADO TUERTO, 02-10-2019,-

N° 241 T° XXXI F° 113

VISTOS: Estos autos caratulados **“CUADERNO DE COPIAS EN 'BLANC CODINA IGNACIO C/ AGENCIA PROVINCIAL DE SEGURIDAD VIAL S/ AMPARO” CUIJ 21-24613265-5**, venidos a conocimiento de esta Sala por el remedio interpuesto por el Superior Gobierno de la provincia de Santa Fe (fs. 38) contra la Resolución Nº 512 (fs. 29) del 04/06/2019;

Y CONSIDERANDO: I.-) Que por la resolución impugnada la señora Jueza de Primera Instancia de Distrito de la Primera Nominación de Venado Tuerto decide rechazar la nulidad de la notificación incoada por el representante del Superior Gobierno de la Provincia de Santa Fe y admitir la acción incoada declarándose la nulidad del acta de infracción 13143516 y cualquier actuación fundada en la misma, e impone las costas al vencido.

Contra dicho pronunciamiento se alza la demandada, cuestionando de nulidad la notificación de la demanda y, en lo que hace a la apelación, pretende que la demanda debió ser rechazada in límine por no reunir los requisitos de admsibilidad. No hubo presentación de memorial en los términos del art. 10, in fine, Ley 10.456, por parte de la actora. Pero sí se expidió el Minsiterio Fiscal (fs. 62), lo que deja la cuestión en estado de ser tratada por el tribunal.

Voto del Dr. Juan Ignacio Prola:

II.-) Que abierta la instancia de alzada, que como todos sabemos, es de orden público, corresponde que el tribunal comience por evaluar si la acción intentada reúne los requisitos de admisibilidad que exige la Ley 10.456. La razón es que la vía elegida no ha perdido su carácter excepcional, tal como lo tiene dicho la Corte Suprema de Nuestra Provincia.

En este orden de ideas, salta a la vista que el litigio versa sobre la aplicación

de una multa administrativa por una infracción de tránsito en los términos del art. 102 de la Ley Provincial 13.169. Que dicha norma establece un procedimiento específico ante los tribunales administrativos de falta de tránsito en su art. 139 y siguientes.

Que de la lectura del acta de fs. 2 surge sin hesitación que dicho procedimiento no ha sido respetado por el actor, sino que lo omitió sin dar razón alguna siendo que, además, tal procedimiento ni siquiera había empezado, ya que recién a partir del día 04/06/2019 se abría para el actor la posibilidad de formular todos los cuestionamientos que hace en el amparo, ante los tribunales administrativos que la ley prevé para gestionar su pretensión.

El amparo, más allá de la ampliación de sus alcances tras la reforma constitucional de 1994, no ha perdido su carácter de acción excepcional. De otro modo, todo sería materia de amparo, y así lo tiene dicho la Corte Suprema de Justicia de Santa Fe en numerosas ocasiones. En el caso que nos ocupa puede observarse que la Provincia de Santa Fe, al darse sus propias instituciones y en una materia – tránsito – en la que no ha delegado sus poderes a la Nación, ha reglamentado el derecho de defensa en juicio a través de un sistema de tribunales administrativos con expresa competencia en tal materia regulando un procedimiento administrativo específico y con respeto a las normativa exigida por la Ley Nacional de Tránsito 24.449, art. 69, primer párrafo. Norma nacional ésta, digámoslo de una vez, que remite a la jurisdicción local. En la especie, la actora no da ninguna razón para omitir el procedimiento impuesto por la Ley 13.169 ni se advierte que se presente una situación de urgencia tal que, de no saltarse la etapa administrativa, se verían seriamente comprometidos derechos esenciales de la persona.

Recordemos, en lo que hace la necesidad de agotamiento de la vía administrativa y a los procedimientos previstos por la ley que la Corte Suprema de Santa Fe ha sostenido que “El Tribunal incurre en arbitrariedad al sostener que debía considerarse procedente el amparo por el solo hecho de dar por superadas las instancias de análisis que debieron ser transitadas por los juzgadores, aún teniendo presente el invocado origen constitucional de los derechos que la recurrente dice vulnerados con la resolución impugnada; y sabido es que la petición de inconstitucionalidad no desplaza de por sí la concurrencia de materia contencioso administrativa ni la competencia de los tribunales a los que la Constitución y la ley les han confiado el conocimiento de dicha materia; ni mucho menos aun exime a los jueces del control de los requisitos de admisibilidad del amparo, el cual -en estos supuestos- debe efectuarse con especial

estrictez conforme a los lineamientos trazados por esta Corte in re "Bacchetta". - CITAS: CSJStaFe: Bacchetta, AyS T 132, p 67/164; Haquín, T 162, p 361; Andreoli, T 163, p 71; Aguirre, T 206, p 230. - Jurisprudencia Concordante con Burggi, AyS T 284, p 63/73, sumario J0044286 y Saez, AyS T 284, p 281/294, sumario J0044224."[1]

Así las cosas, la demanda incoada resulta inadmisible in límine, ya que omite transitar la vía administrativa expresamente prevista por la ley para el caso puntual.

Voto del Dr. Federico Bertram:

Que correspondiéndole al Suscripto emitir su parecer en segundo término sobre el asunto, ha de indicar de forma liminar que coincide con el vocal preopinante en la inviabilidad del camino escogido por la parte actora a los fines de canalizar el reclamo que efectúa. Sin embargo, a la par, entiende que la solución que corresponderá otorgar al asunto deviene tanto de la inadmisibilidad de la vía intentada, como de la derivación que corresponderá hacer de la misma hacia la jurisdicción contencioso administrativa, específicamente y como se desarrollará, a través del Juzgado de Faltas Comunal o Municipal correspondiente y ulteriormente el órgano judicial que surja como Tribunal de revisión de aquélla decisión.

En este sentido, conviene repasar de forma sucinta el plexo normativo que planea sobre todo el asunto. No puede perderse de vista, inicialmente, que la infracción de tránsito que cuestiona el actor deviene del Acta N° 13143516 que fuera confeccionada por la Agencia Provincial de Seguridad Vial. Dicha repartición gubernamental surge creada a partir de la Ley 13133, y el relevamiento de los preceptos de dicha norma da cuenta en su artículo 7 inciso 12 que ésta se encuentra facultada para la autorización de la colocación y utilización en rutas y caminos provinciales y nacionales que atraviesan el territorio provincial, de sistemas automáticos y semiautomáticos de control de infracciones y sistemas inteligentes de control de tránsito. A la vez, el artículo 11 inciso 7mo de la misma ley 13133 la faculta para dictar las normas reglamentarias necesarias para su funcionamiento operativo.

En otro acápite, que claramente tiene vinculación con la clase de infracción que motiva el reclamo, el artículo 34 de la Ley 13133 da cuenta de que la colocación y utilización en rutas y caminos provinciales y nacionales que

1 CSJSF, CABELLINI, BETIANA M. c/ PROVINCIA DE SANTA FE -AMPARO- s/ RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD (QUEJA ADMITIDA). CUIJ 21 - 509977 - 0

atraviesan el territorio provincial, de sistemas automáticos y semiautomáticos de control de infracciones y de otros sistemas inteligentes de control del tránsito, sean de instalación fija o portátiles o móviles, y la operación de los mismos por parte de las autoridades de constatación, serán autorizados por la Agencia Provincial de Seguridad Vial previo cumplimiento de las especificaciones sobre aprobaciones y verificaciones establecidas por el organismo competente en materia de metrología legal, y de conformidad a lo previsto en la reglamentación.

Visto el anterior andamiaje que surge de la normativa citada, y tal cómo lo refiere el vocal preopinante no se encuentra acreditado en autos que el actor hubiere dado cumplimiento al agotamiento de la vía administrativa que también se propone dentro de la normativa citada como de la Ley 13169, es decir el Código de Faltas de la Provincia de Santa Fe.

Ahora bien, el procedimiento administrativo que la ley señala, visto que la implementación de los órganos jurisdiccionales correspondientes al nivel provincial aún no se ha concretado, es que se prevé el giro de las actuaciones que se labran a los juzgados de faltas autorizados. En el particular se indica dentro de las referencias volcadas en el Acta N° 13143516 (fs. 2) que "*...la presente acta de infracción ha dado inicio a las actuaciones contravencionales correspondientes ante los juzgados de Faltas autorizados en la Región N° 5. Para mayor información sobre ubicación de los Juzgados, días y horarios de atención y vías de comunicación consultar en www.santafe.gob.ar/seguridadvial ...*".

Luego, la delegación aludida también se observa prevista en los preceptos legales anteriormente citados. Así el artículo 141 de la Ley 13169 reza que el Poder Ejecutivo podrá delegar transitoriamente la función de juzgamiento administrativo de las conductas presuntamente infractoras a las leyes de tránsito y seguridad vial ocurridas en rutas y caminos provinciales y nacionales de la Provincia, en juzgados de faltas municipales o comunales si existieran, hasta tanto aquélla cuente con la cantidad adecuada de juzgados administrativos provinciales. La intervención de estos Juzgados locales podrá extenderse a las infracciones ocurridas fuera de la jurisdicción a la cual pertenecen.

Justamente, ese procedimiento que no ha sido desarrollado con antelación a la introducción de la acción de amparo debía ser efectuado por intermedio de la estructura recursiva que se estipula en las leyes antes aludidas, y a través de las unidades jurisdiccionales habilitadas al efecto. Y si el resultado no fuere el esperado

ante la vía habilitada por la ley por ante los Juzgados de Faltas, correspondería continuar la misma a través de las instancias de apelación que aquellos poseen.

Es en ese aspecto dónde la Corte Suprema de Justicia de la Provincia de Santa Fe ha puesto de manifiesto que la materia pasible de ser analizada por los Juzgados Comunales o Municipales de Faltas, con la posibilidad recursiva ante Juzgados de Primera Instancia de Circuito -esto último sin perjuicio de mencionar que los precedentes que se citan aludían también a la Justicia de Faltas en lo Penal anteriormente estructurada en el organigrama judicial provincial-, es claramente de carácter contencioso administrativa. Así se indicó de forma prístina, refiriéndose en el fallo emitido por el Tribunal Señero que *"...a efectos de determinar la naturaleza sobre la cuál versa la cuestión en debate -falta por exceso de velocidad-, estimo de fundamental trascendencia precisar que la materia es contencioso administrativa, lo que otorga determinados matices a la actividad de juzgar, incluyendo la revisión judicial suficiente. Ahora bien, dicha materia, detraída legislativamente del conocimiento de la Corte y de las Cámaras en lo Contencioso Administrativo fue conferida constitucionalmente a la competencia de los Tribunales de Primera Instancia en lo Penal de Faltas, de Primera Instancia de Circuito y a los Juzgados Comunales respectivamente..."* (Cfr. Corte Suprema de Justicia de la Provincia de Santa Fe; *in re* "Raschetti, German c/ Comuna de Sandford s/ Recurso de Inconstitucionalidad"; 27/12/2006; en A y S Tomo 218 págs 22/31). Más recientemente, y frente a una infracción también de carácter fotográfico en la que el juez Municipal de Faltas había impuesto la correspondiente multa; si bien la Corte declaró procedente el recurso de inconstitucionalidad contra la decisión del Juez Penal de Faltas como instancia de revisión del pronunciamiento anterior -en razón de que había excedido el límite de la competencia que le es atribuida como instancia de apelación de la infracción, inmiscuyéndose en materia no debatida-; dejó nuevamente sentado que "*...la materia en debate es contencioso adminsitrativa..."* (Cfr. Corte Suprema de Justicia de la Provincia de Santa Fe; *in re* "Wagner, Leonardo José s/ Apelación Municipal s/ Recurso de Inconstitucionalidad" ; 22/09/2014; en A y S Tomo 258 págs 434/440).

Debe destacarse entonces, que la lectura que se formaliza del precedente "Raschetti" en el fallo venido en revisión a este Tribunal de Alzada no aparece como pertinente, desde que si bien la Corte Suprema de Justicia confirma el decisorio de la Juez de Primera Instancia de Circuito de Casilda; justamente lo hace

en función de que dicha Magistrada actuaba como instancia de apelación de la resolución dictada por el Juzgado de Faltas de la Comuna de Sandford, habiéndosele imputado al mentado German Raschetti una falta por exceso de velocidad. Luego, puede claramente deducirse que el camino recorrido en aquél expediente fue justamente el del procedimiento administrativo previo, habiéndose finalmente arribado al decisorio de la Juez de Circuito de Casilda, el que será avalado por el Tribunal Superior de la Provincia. En ese contexto es, que el voto preopinante del Ministro Dr. Falistocco, pone de manifiesto que más allá de la actuación de un órgano jurisdiccional como el Juzgado de Circuito, éste lo hace por delegación y dentro de la competencia contencioso administrativa.

Ante este panorama lo que no resulta correcto es que el actor viabilice su reclamo por intermedio de la acción de amparo de forma directa ante el Juzgado en lo Civil y Comercial competente para esa materia -utilizando un remedio excepcional como el amparo-, sin que se contemple el agotamiento de la tramitación administrativa previa -tal cómo lo indica el Dr. Prola en el voto anterior-, y a la vez que la Magistrada actuante no evaluó la posibilidad de declarar su incompetencia material para intervenir dada la reglamentación que existe sobre el particular.

A la vez, no puede dejarse de lado el precedente “Bachetta” (Cfr. Corte Suprema de Justicia de la Provincia de Santa Fe; *in re* “Bachetta, Marcelo y otro c/ Municipalidad de Reconquista”; 13/11/1996; en La Ley Litoral 1997, 121) también emanado de la Superior Instancia Provincial. De tal manera, es necesario que la lectura a realizarse del mismo aparezca pertinente, y releve el asunto a los fines de desentrañar si la materia obtiene cabida dentro del contencioso. Se indicó en aquél pronunciamiento de la Corte que el Juez del amparo debe extremar el análisis de los requisitos de admisibilidad del mismo en virtud de que se está detrayendo competencia a los Tribunales que constitucional y legalmente cuentan con atribuciones para controlar a otro poder del Estado, más allá de que en el particular hubiera correspondido que se efectúe el seguimiento del procedimiento de forma puntual ante el Juzgado de Faltas que pudiere serle asignado como la vía recursiva ulterior que al mismo le correspondiere. Se pone lo anterior de nota, desde que en “Bachetta” se hacía alusión específica a las Cámaras del fuero especializado. Es decir, los términos del test de selección inteligente emanados de “Bachetta” deben ser tenidos en estima cuándo el asunto es tanto analizado de forma liminar de acuerdo a la Ley 10456 en su artículo 6to.

A la vez, puede traerse a colación también algunas indicaciones que se han dado a los fines de verificar los extremos de ese test de selección inteligente que señala el precedente aludido (Cfr. Martinez, Hernán en “Del contencioso administrativo y del amparo en la provincia de Santa Fe”; en La Ley Litoral 1997, 121). El autor seguido puntualiza que un primer dato a tener en consideración a los fines de establecer cuestión de la competencia deviene de la actualidad de la lesión. Sin embargo, ¿que debe considerarse como una lesión actual? La respuesta al interrogante, deviene de comprobar que la lesión sea consecuencia de un accionar de la Administración, ya sea como resultado de una resolución, o como contenido de un acto u omisión, y que los efectos de ese accionar permanezcan en el tiempo, puesto que el mero contenido declarativo de una resolución, por más que cause agravio, no implica una lesión actual mientras ésta no se materialice en actos u omisiones concretas. Con independencia de introducirse este Juzgador en una valoración sobre si la infracción que se plasma en el Acta N° 13143516 produce o no una lesión actual al proponente de la acción de amparo; si es dable merituar el segundo extremo que menciona el Dr. Martinez como pasible de ser analizado. Esto es el carácter manifiesto del vicio, la ilegitimidad, la cuál debe surgir de la constatación primaria, y sin necesidad de prueba alguna, más allá de la que es posible acompañar a la acción de amparo; y todo ello con objeto de que decante la posibilidad de procedencia de la acción excepcional y no de la vía contenciosa. Y justamente el acto administrativo por el cuál se determina la infracción atribuida al actor deviene de la Agencia Provincial de Seguridad Vial. Y dicho organismo -en una suerte de cierre de un razonamiento circular, puesto que ha de volverse sobre la normativa repasada en los párrafos iniciales-, se encuentra expresamente facultado por una ley especial para la realización de este tipo de actos. Ergo, si se ha comprobado que el ente emisor se encuentra habilitado -legitimado- legalmente para realizar el acto cuestionado, entonces no es posible concluir en que la vía del amparo resulte la idónea con objeto de cuestionar la imputación en este caso atribuida.

Determinado lo anterior, cabe merituar también un tercer extremo del test sugerido por el autor anteriormente citado, y en esta ocasión con objeto de analizar la inexistencia de otras vías para efectuar el reclamo. Debe reiterarse -tal cómo fuera en algún modo introducido *supra* - que la acción de amparo es de corte excepcional y subsidiario, puesto que el amparista debe demostrar *prima facie* que

la remisión a los procedimientos ordinarios le causa un agravio o gravamen irreparable. Justamente este aspecto no se verifica en modo alguno dentro de los términos de la demanda; ello más allá de haberse repasado de forma exhaustiva -tanto en el voto del Dr. Prola, como en estas reflexiones- que las vías recursivas pertinentes se encontraban expeditas para el actor.

Finalmente, el análisis debe correr por el cuarto extremo del test de la selección inteligente, es decir si la lesión afecta derechos de primer nivel de la escala, extremo éste que el citado Martinez indica que "*...no es posible, ni resultaría inteligente conformar un elenco de derechos amparables... sin embargo la enumeración del artículo 14 puede ser un excelente punto de partida, obviamente no excluyente (artículo 33 de la Constitución Nacional), todo ello simétrico a los artículos 6 a 28 de la Constitución Provincial...*". Y en este sentido, tampoco puede inferirse de la demanda entablada que el punto hubiera sido desarrollado en algún modo que permitiese comprobar dicha virtualidad.

En definitiva, entiende este Juzgador que a más de señalar la inadmisibilidad de la acción de amparo -tanto por la circunstancia de no haber agotado la vía administrativa previa, como porque la materia, justamente, de esa vía es de carácter contencioso administrativo- corresponderá establecer que podrá la actora efectuar la reclamación que entienda menester por ante el Juzgado competente -tal cómo le hace saber la propia autoridad emisora de la infracción atribuida-, y ulteriormente recorrer la instancia recursiva en el estamento judicial.

Voto del Dr. Héctor Matías López:

Que el suscripto adhiere a los fundamentos vertidos por los Vocales preopinantes.

Conclusión:

La acción de amparo debe ser rechazada in limine por ser manifiestamente inadmisible en razón de no haber cursado la vía administrativa y además la justicia civil es incompetente para entender en los presentes en razón de la competencia contencioso administrativa que correponde por la materia.

Costas:

Atento a que la Sala resolvió la cuestión por sus propios fundamentos no existe tecnicamente vencido, por lo que corresponde distribuir las costas en el orden causado (art. 17 ley 10.456)

Por las razones expuestas en los párrafos precedentes, la Cámara de Apelación

en lo Civil, Comercial y Laboral de Venado Tuerto

RESUELVE: (1) Revocar la sentencia recurrida declarándola inadmisible y rechazando in límine la demanda de amparo; (2) Costas en el orden causado; (3) Regular los honorarios profesionales en el 50% de lo que corresponde por la etapa de grado.

Dr. Juan Ignacio Prola

Dr. Federico Bertram

Dr. Héctor Matías López

Dra. Andrea Verrone