

DECRETERO DE SENTENCIAS

//tevideo, 12 de marzo de 2013.

No. 117

VISTOS:

Para sentencia definitiva, estos autos caratulados: "GUERRERO COSTA, TOMÁS con INTENDENCIA DEPARTAMENTAL DE MONTEVIDEO. Acción de nulidad" (Ficha No. 776/2010).

RESULTANDO:

I) Que compareció la parte actora demandando la nulidad de la resolución que dispuso su exclusión del Registro General de Conductores y su inclusión en el Registro Condicional, dictada por la División de Tránsito y Transporte de la Intendencia de Montevideo (fs. 38 AA)

Sostuvo que el 9/8/09 el actor protagonizó un accidente de tránsito sin consecuencias gravosas para terceros. Policía Caminera concurrió al lugar y practicaron una espirometría que indicó que el accidentado tenía 0,73 gr. de alcohol por litro de sangre. A raíz del hecho fue sancionado con inhabilitación para conducir por seis meses y multa de \$ 6.300; infracciones a lo establecido en el art. 45 de la Ley 18.191 que reconoce haber cometido, y cuyas sanciones -cumplidas- entiende acorde a Derecho.

Relata que el 26/2/10 luego de realizados los exámenes psicofísicos del caso, concurrió a la Intendencia a efectos de recuperar el carné de la Licencia de Conducir. En su lugar constató que expidieron el carné correspondiente a la Licencia de Conducir Condicional y por el plazo de

dos años, esto significó su exclusión del Registro general de conductores y su concomitante inscripción en el Registro Condicional. Considera que la referida inscripción tiene carácter sancionatorio, sanción que considera ilegítima por cuestiones de fondo.

Esgrimió que el supuesto de hecho acaecido no coincide con el tipo previsto en la disposición, resultando la sanción ilegítimamente aplicada y la resolución objetada ilegítima. Los supuestos sancionados con la inscripción en el registro condicional están establecidos en el art. R424.19.2 de la Ordenanza de Tránsito, en los que se indica que la sanción es consecuencia de conducir en estado de ebriedad. Sin embargo, el actor superó el máximo de alcohol admitido por la regulación administrativa más exigente, pero no estaba ebrio, y no existe norma que identifique ambos conceptos, sino que una interpretación adecuada y sistemática del derecho positivo, conduce a determinar que en el ámbito departamental de Montevideo, el estado de ebriedad se alcanza al superar los 0,80 gramos de alcohol por litro de sangre.

Agregó que no le fue concedida oportunidad para contradecir la imputación, lo que de por sí vicia radicalmente la resolución que se impugna. Además, fue incumplido el deber de motivar, dada la ausencia de explicitación de los motivos.

Afirmó que la resolución sancionatoria vulnera la regla de derecho, pues concretamente contradice, desconoce o aplica erróneamente los arts. R21, R23, R24, R84, R113, R557, R558 y D 717, num. 1, del Digesto Municipal y arts. R424.19.2 y D 768.110 de la Ordenanza de Tránsito, principios del debido procedimiento y la obligación de motivar o fundamentar. Desde otra perspectiva, en la medida en que se aplicó una

sanción como consecuencia de un supuesto de hecho diferente del previsto en la norma objetiva, y actuó al margen de la competencia atribuida, incurrió en la causal de exceso de poder.

En definitiva, solicitó la anulación del acto administrativo.

II) Que, conferido el correspondiente traslado, compareció la representante de la Intendencia de Montevideo, contestando la demanda.

Sostuvo que tanto de los hechos admitidos y consentidos por el actor en su escrito de demanda, como de la lectura del expediente administrativo, en razón de que no se recurre la aplicación de la multa, y en mérito de la normativa vigente la inscripción en el Registro Condicional, es ajustada a derecho, por lo que refuta en todos sus términos lo expresado por el actor.

Consideró increíbles los dichos del actor en realización a las causas del accidente. Resulta probado que se le confeccionó boleta de contravención por infracción al art. 4.2 (conducir en estado de ebriedad) del R.N.C.V., prueba de alcoholemia admitida por el actor.

Consideró que los extremos expresados en relación a la imposibilidad de arrendamiento de vehículos y las futuras infracciones que pudiera cometer que conllevarían la inhabilitación para conducir, son circunstancias no probadas y eventuales.

Concluyó que en el caso de autos existe un estricto acatamiento a las normas legislativas departamentales, habiéndolos cumplido su representada con lo dispuesto por arts. D.557 y D558 del Vol. V del Digesto, por lo que el actor fue inscripto en el registro Condicional de Conductores conforme a la normativa vigente.

III) Que abierto el juicio a prueba se produjo la que luce certificada a fs. 64.

IV) Que alegaron de bien probado las partes por su orden (fs. 68-70 y fs. 73-75).

V) Que, conferida vista al Sr. Procurador del Estado en lo Contencioso Administrativo, se expidió en Dictamen No. 40/2012.

VI) Se dispuso el pase a estudio y se citó a las partes para sentencia, la que se acordó en legal y oportuna forma.

CONSIDERANDO:

I) Que en la especie, se han acreditado los extremos legales habilitantes requeridos por la normativa vigente (arts. 4 y 9 de la Ley N° 15.869) para el correcto accionamiento de la acción de nulidad.

II) Se demanda la nulidad de la resolución que dispuso la exclusión del actor, del Registro General de Conductores y su inclusión en el Registro Condicional, dictada por la División de Tránsito y Transporte de la Intendencia de Montevideo (fs. 38 AA).

III) Los argumentos que sustentan las partes, se encuentran explicitados en el capítulo de RESULTANDOS a los cuales corresponde remitirse por razones de brevedad. Sintéticamente el actor se agravia del acto impugnado por considerar que la referida inscripción tiene carácter sancionatorio, sanción que considera ilegítima por cuestiones de fondo. Asimismo arguye razones de ilegitimidad fundadas en la ausencia de un procedimiento y la inexistencia de las debidas garantías. No tuvo oportunidad de participar en el procedimiento lo que le produjo indefensión.

IV) El Tribunal, debidamente integrado y sin compartir lo dictaminado por la Procuraduría del Estado en lo Contencioso Administrativo, se pronunciará, en forma unánime, por el amparo de la demanda incoada, acogiendo el agravio de índole formal deducido por la actora.

La inscripción en el Registro Condicional creado por el art. R. 424.19.1 del Digesto Departamental, es un acto debido para la División Tránsito y Transporte en caso de *“conductores que por sus antecedentes convengan desde el punto de vista del interés público, permitirles guiar vehículos solo en forma condicional”* (art. D557 (parte legislativa) del Digesto Departamental) y en situaciones previstas en la parte reglamentaria del mismo cuerpo normativo (art. R.424.19.2).

La eliminación del Registro General de Conductores y la inclusión en el Condicional, reviste naturaleza sancionatoria, por ser *“el evento dañoso (menoscabo), impuesto por un órgano estatal, actuando en función administrativa, como consecuencia de la violación de un deber impuesto por una norma”* (Susana Lorenzo. Sanciones Administrativas, pág. 8).

Por la inclusión en el registro condicional, queda supeditada la vigencia para conducir a la condición de buena conducta de su poseedor, quien deberá justificar hallarse dentro de las condiciones exigidas para reingresar al Registro General (art. D558). La inscripción que computa como antecedente, en caso de reincidencia se considerará como agravante a los fines de la reinclusión en el mismo registro (art. R.424.19.5). Por la condicionalidad, podrán reducirse las facultades de las licencias dentro de sus categorías (art. R.424.79.6). Y para su reintegro, el condicionado deberá ser reconocido por el Servicio Médico de la Intendencia y

reexaminado en cuanto a sus condiciones de habilidad para conducir (art. R.424.19.6), re-examen que no es exigido en la renovación de libreta de conducir en general.

Por otra parte, la suspensión o eliminación del conductor del registro respectivo, está prevista como sanción en los arts. D710 y D716.

V) No cabe duda entonces, que la inclusión en el Registro Condicional ocasiona un perjuicio a quien la padece. Tal carácter se desprende incluso de la disposición que impone la inscripción, art. D557, al expresar *“El conductor inculgado podrá en todos los casos, contradecir la imputación de sus antecedentes produciendo la prueba de descargo que crea del caso.”*

El agravio del actor relativo a que no fue noticiado en forma previa a que se le notificara la expedición de licencia en Registro Condicional, cercenándole en consecuencia, toda posibilidad de contradecir la valoración que se hiciera de sus antecedentes y que ameritara la inclusión en tal registro, y la prueba de descargo que estimara pertinente, es de recibo.

La veracidad de la afirmación surge en forma palmaria del análisis de AA, puesto que efectivamente no existió ninguna advertencia previa al acto que se impugna, ni obviamente se le brindó ninguna instancia previa para presentar pruebas, y ni siquiera es controvertido por la Administración al contestar la demanda.

VI) Ya es firme la jurisprudencia de la Sala, incluso en la temática referida a la imposición de multas de tránsito (sents. 1009/11, 387/08, 370/07, 231/06, 76/06, etc.) en el sentido de exigir la vista previa a la imposición de un perjuicio al administrado, como garantía del derecho de defensa de consagración constitucional.

Así, en la Sentencia N° 196/11 se sostuvo: *“Dicho principio, en el cual se inscribe el DERECHO DE DEFENSA, que en estos casos, implica la concesión al justiciable de la debida **oportunidad** no sólo para articular sus descargos, sino incluso para ofrecer los medios de prueba que estime pertinentes; garantía que en modo alguno puede estimarse cumplida (o sustituida) por el hecho de que el interesado haya podido recurrir determinado acto, porque esta impugnación no cancela la garantía básica de “ser oído antes de ser sancionado”. Garantía por otra parte, de neto corte CONSTITUCIONAL (arts. 12, 66, 72 y ccs.), LEGAL (art. 8, Pacto de San José de Costa Rica; arts. 43 y 46, inc. 2º, del Código Tributario) y REGLAMENTARIO (art. 76 del Decreto N° 500/991).*

Decía este Tribunal en su Sentencia N° 70/99, en términos perfectamente aplicables al ocurrente: “III) Que en excelente aporte doctrinario sobre los “Principios del Procedimiento Administrativo”, asaz reciente, el Prof. Dr. Ruben CORREA FREITAS, en publicación de la Oficina Nacional del Servicio Civil, cuya dirección ejerce, a propósito del principio “del debido proceso”, cuya fuente en general se encuentra en los arts. 12 y 18 de la Carta y que en materia administrativa resulta específicamente del art. 66 de la misma, señala en conceptos plenamente compartibles por su claridad y precisión:

“El debido proceso es el derecho que tiene toda persona de tener su día ante el Tribunal o ante el Juez. En materia administrativa, es el derecho de todo administrado de que se dé vista de las actuaciones administrativas, de ser defendido por un Abogado, de que puede formular sus descargos, de presentar y solicitar que se realicen pruebas. En definitiva, que la Administración no pueda ni deba adoptar una resolución

definitiva, sin que antes el particular o el funcionario inculpado puedan tener cabal conocimiento de las actuaciones administrativas, sin que puedan realizarse pesquisas secretas. De este principio, pues, se derivan los principios de publicidad y contradicción, lo que asegura una mayor participación del administrado en el procedimiento administrativo y en la formación de la voluntad administrativa, como expresamente lo consagra el art. 23 de la Constitución Española de 1978” (SIC, salvo el subrayado) (“Los Principios de Procedimiento Administrativo en el Decreto N° 500/91”, en el “Procedimiento Administrativo Común y Disciplinario”, ONSC, ed. 1998, Pág. 138)”.

“Es que, en cualquier caso, es de esencia a todo procedimiento su carácter contradictorio, es decir, la posibilidad de que se hagan valer los distintos intereses en juego y de que esos intereses sean adecuadamente confrontados en presencia de sus respectivos titulares antes de adoptar una decisión definitiva (GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo: “Curso de Derecho Administrativo”, t. II, Edit. Civitas S.A., Madrid, 1981, pág. 398)”.

VII) La garantía del derecho de defensa, además de preverse en la misma norma que ordena la inscripción en el registro especial, tiene expresa consagración a nivel departamental en lo dispuesto en el inc. 2 del art. R.81 *“El interesado en el procedimiento podrá ofrecer prueba y solicitar su diligenciamiento en cualquier momento, antes del dictado de resolución definitiva.”* Y art. R.84 *“Cuando de las actuaciones seguidas de oficio, pueda resultar una consecuencia desfavorable para los interesados, deberá dárseles vista por el término de diez días. Los interesados podrán durante el mismo efectuar los descargos que pudieren*

corresponder sin perjuicio de lo establecido en el art. R.81.”, normativa vigente hasta el dictado de la Resolución 4209/2012 del 1º de octubre de 2012. En la actualidad el contenido material de los artículos referidos está recogido en los arts. R.66 y R69 del Volumen II, del Libro II del Digesto Municipal.

VIII) En definitiva, siendo el procesado un acto lesivo de su interés, la vista previa a su dictado como garantía del derecho de defensa que le asiste, era de precepto. Su omisión acarrea la nulidad del acto, sin perjuicio de que la Administración recomponga su actuación, dictando a la postre, un nuevo acto administrativo.

Por estos fundamentos, el Tribunal

F A L L A :

Haciendo lugar a la demanda incoada; y en su mérito, anulando el acto administrativo impugnado.

Sin sanción procesal específica.

A los efectos fiscales, fíjense los honorarios profesionales del abogado de la parte actora en la suma de \$U20.000 (pesos uruguayos veinte mil).

Oportunamente, devuélvanse los antecedentes administrativos agregados; y archívese.

Dr. Gómez Tedeschi (r.), Dr. Preza, Dr. Harriague, Dra. Sassón, Dr. Vomero.

Dr. Marquisio (Sec. Letrado).