

## **DECRETERO DE SENTENCIAS**

//tevideo, 14 de marzo de 2017.

No. 152

### **VISTOS:**

Para sentencia definitiva, estos autos caratulados “DELGADO PRIETO, JUAN FERNANDO con INTENDENCIA DEPARTAMENTAL DE DURAZNO. Acción de Nulidad” (Ficha No. 904/2013).

### **RESULTANDO:**

I) Que con fecha 23/12/2013, a fs. 12, compareció el accionante, entablado demanda de nulidad contra la Resolución N° 8210/2013 dictada por el Intendente Departamental de Durazno con fecha 12 de julio de 2013, por la cual se resolvió suspender toda licencia de conducir que posea el actor por el término de un año a partir del 2 de junio de 2013.

Expresó que la resolución impugnada es ilegítima, por cuanto colide con el principio general del derecho “*non bis in ídem*”. En efecto, con fecha 14 de junio de 2013, la Intendencia Departamental de Colonia notificó al accionante que por Exp. 115-13-59323, procedimiento efectuado por personal de la Dirección de Tránsito de fecha 2 de junio de 2013, atento a lo dispuesto en el Reglamento de Circulación Vial y a la Ley 18.191 arts. 45 y 46, quedaba inhabilitado para la conducción de todo tipo de vehículos por el término de seis meses a partir de la fecha del procedimiento, desglosando licencia categoría B (Durazno) -la que queda retenida-, aplicándose una sanción por todo concepto de 10 U.R.

Dijo que, en consecuencia, por la infracción a los arts. 45 y 46 de la Ley 18.191, especialmente el art. 46, lit. A), la Intendencia Departamental de Colonia ya le aplicó una sanción de 6 meses de inhabilitación para conducir “todo tipo de vehículos”, con fecha anterior (7 de junio de 2013) a la de esta Resolución que se impugna, por lo que no corresponde a Derecho que por el mismo hecho la Intendencia de Durazno sancione al actor por un año.

Reseñó la normativa aplicable, indicando que la Intendencia Departamental de Colonia, a través de la Dirección de Tránsito y Transporte, es la “autoridad competente en cuya jurisdicción se hubiera producido (la infracción), independientemente del departamento de origen del vehículo” (art. 55 de la Ley 18.191). Por ende, es la Intendencia de Colonia la competente para sancionar en este caso, mientras que la Intendencia de Durazno no es competente.

Agregó que la Administración demandada ha sancionado aplicando un “criterio punitivo gratuito”, pues en el caso la infracción a los arts. 45 y 46 de la Ley 18.191 es leve, ya que el límite de 0,3 g/l -vigente en ese momento- fue apenas superado, habiéndose constatado 0,357 g/l, ni siquiera cerca del anterior límite de 0,5 g/l. El art. 46, lit. A), de la ley establece que por la primera infracción se aplicará una suspensión de la habilitación para conducir de entre seis meses y un año, sin que esté prevista en la ley ninguna agravante por tratarse de libreta “categoría B”. A su vez, la presente es la primera infracción de este tipo que comete el compareciente, por lo que no parece ajustado al poder discrecional que tiene la Administración la aplicación de una suspensión de un año, cuando

tiene la potestad de fijarla en el mínimo de seis meses, tal como hizo correctamente la Intendencia de Colonia.

Concluyó que, habiendo prevenido en esta infracción la Intendencia Departamental de Colonia, por disposición legal (art. 55 de la Ley 18.191), y aplicado una sanción de 6 meses más la multa por todo concepto de 10 U.R., por haber ocurrido el hecho dentro de su jurisdicción territorial, sanción que no fuera impugnada por el actor, no corresponde a Derecho la sanción resistida, aplicada por el mismo hecho ya juzgado por la Intendencia de Colonia.

En definitiva, solicitó la anulación del acto enjuiciado

II) Que con fecha 25/3/2014, a fs. 25, compareció el representante de la demandada, contestando la demanda incoada.

Expresó que el accionante posee libreta de conductor categoría Profesional B expedida por la Intendencia de Durazno el 27 de diciembre de 2010, con vigencia de cuatro años hasta el 27 de diciembre de 2014, expedida bajo la normativa de la Ordenanza General de Tránsito de Durazno (Decreto N° 695/79 de fecha 27 de diciembre de 1979 y normas modificativas). Dicha Ordenanza, en su art. 45, establece como prohibiciones especiales a los conductores en general, en el apartado 1 b), el guiar vehículos en estado de ebriedad o bajo la acción de estupefacientes.

Sostuvo que la autonomía de los Gobiernos Departamentales resulta determinante al conferirle la potestad de conceder los permisos de circulación conforme a su normativa aplicable, y por tanto los mismos son los órganos de competencia exclusiva para determinar su validez, suspensión o cancelación cuando correspondiere, no poseyendo

competencia otro Gobierno Departamental para suspender un permiso de circulación que no autorizó.

Anotó que la competencia departamental para regular todo lo atinente al tránsito público emana de la Constitución Nacional, arts. 274 y 275, y en la Ley 9.515 de Administración y Gobierno de los Municipios, arts. 19, num. 12, y 35, num. 25 E).

Agregó que el término de suspensión dispuesto en el acto encausado se ajusta estrictamente a la normativa legal aplicable al caso. La Ley 16.585 de Prevención y Control de Accidentes de Tránsito estableció una suspensión para conducir entre seis meses y un año en caso de tratarse de primera infracción (art. 25). En tanto, el art. 22, legislando sobre sanciones, habilita la aplicación de sanciones superiores cuando se trate de conductor profesional. En similar sentido legisló la Ley 18.191, al establecer en el art. 46 que la inhabilitación para conducir, en caso de tratarse de una primera infracción, se fijará entre los seis meses y el año.

Concluyó que le cupe mayor responsabilidad al conductor poseedor de libreta categoría profesional, meritando ello que la sanción de suspensión se le aplique por el término de un año, en concordancia con la normativa indicada (Leyes 16.585 y 18.191).

En suma, solicitó el rechazo de la demanda.

III) Abierto el juicio a prueba, se produjo la que obra certificada a fs. 115.

IV) Alegaron las partes por su orden. La actora alegó a fs. 127 y ss., en tanto la demandada lo hizo a fs. 133 y vto.

V) Se confirió vista al Sr. Procurador del Estado en lo Contencioso Administrativo, quien produjo el Dictamen No. 203/2016, a fs. 136, aconsejando el acogimiento de la demanda incoada.

VI) Se llamó para sentencia y giraron los autos a estudio de los Sres. Ministros, quienes acordaron su dictado en forma legal.

### **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 15.869), para el correcto accionamiento de nulidad.

II) En obrados, se demanda la nulidad de la Resolución N° 8210/2013 dictada por el Intendente Departamental de Durazno con fecha 12 de julio de 2013, por la cual se resolvió suspender toda licencia de conducir que posea el actor por el término de un año a partir del 2 de junio de 2013 (fs. 3 A.A.).

Contra el acto encausado, notificado al accionante el 17 de julio de 2013 (fs. 37 A.A.), interpuso en forma tempestiva el correspondiente recurso de reposición, el día 22 del mismo mes (fs. 6 A.A.).

Con fecha 19 de diciembre de 2013 operó la denegatoria ficta, al transcurrir el plazo de ciento cincuenta días sin resolución expresa del recurso interpuesto.

Finalmente, la demanda de nulidad fue introducida en tiempo útil, el día 23 de diciembre de 2013 (nota de cargo a fs. 18 de autos).

III) El Procurador del Estado en lo Contencioso Administrativo, por Dictamen No. 203/2016, a fs. 136, aconsejó el acogimiento de la demanda incoada.

IV) El Tribunal, en decisión adoptada por unanimidad, compartirá lo dictaminado por la Procuraduría del Estado en lo Contencioso Administrativo, y procederá a acoger el planteo anulatorio impetrado, en mérito a los fundamentos que se desarrollan en los siguientes numerales.

V) **Antecedentes.**

Conforme surge de los antecedentes administrativos agregados a la causa, el día 2 de junio de 2013, en circunstancias en que el actor circulaba por la calle 18 de Julio de la ciudad de Colonia, con el automóvil de su propiedad marca Volkswagen Rural, matrícula de Durazno QAB 8311, fue detenido por inspectores municipales de la Intendencia de Colonia, quienes le realizaron una prueba de espirometría, la que resultó positiva: 0,357 gramos de alcohol por litro de sangre (fs. 39-40 A.A.).

En función de la señalada infracción, la Dirección de Tránsito y Transporte de la Intendencia de Colonia lo inhabilitó para la conducción de todo tipo de vehículos por el término de 6 meses a partir de la fecha del procedimiento, le retuvo la libreta, y le aplicó una sanción por todo concepto de 10 U.R., al amparo de lo prevenido por el Reglamento Nacional de Circulación Vial y la Ley 18.191, artículos 45 y 46, lo que fue notificado al accionante con fecha 14 de junio de 2013 (fs. 10 A.A. y dichos no controvertidos).

La Asesora de la Intendencia de Colonia, Dra. Esc. Soraya BERTÍN, al producir su informe -en la vía recursiva- el 23 de octubre de 2013, hizo hincapié en lo previsto por el artículo 55 de la Ley 18.191, que establece que las sanciones por infracciones de tránsito serán aplicadas por la

autoridad competente en cuya jurisdicción se hubieran producido, independientemente del departamento de origen del vehículo (fs. 43 A.A.).

La Intendencia de Colonia, por Oficio N° 581/DT/2013 de fecha 6 de junio de 2013, comunicó a la Intendencia de Durazno la retención de la licencia de conducir del actor, por ser esta última la que había expedido la licencia respectiva.

El 12 de julio de 2013, la Intendencia duraznense procedió a bloquear al actor en su sistema informático, comunicando que éste posee registro de licencia de conducir categoría Profesional B, expedida el 27 de diciembre de 2010 (fs. 2 A.A.).

Ese mismo día, el Intendente Departamental de Durazno emitió el acto administrativo impugnado, mediante el cual procedió a suspender toda licencia de conducir que posea el accionante por el término de un año desde la fecha de la infracción de tránsito por él cometida (fs. 3 A.A.).

**VI) Ilegitimidad del acto sancionatorio encausado, por haberse dictado en violación al principio “non bis in ídem”, y por incompetencia de la Intendencia de Durazno para aplicar la sanción en tanto la infracción de tránsito fue cometida en el departamento de Colonia.**

El actor adujo en su demanda, en primer lugar, que la resolución impugnada es ilegítima, por cuanto colide con el principio general del derecho “non bis in ídem”, ya que la Intendencia Departamental de Colonia ya lo había sancionado previamente por la misma infracción de tránsito. A su vez, señaló que de acuerdo a lo dispuesto en el art. 55 de la Ley 18.191, es la Intendencia Departamental de Colonia la autoridad competente para aplicar la sanción, pues la infracción se produjo en su jurisdicción,

resultando, por ende, incompetente la Intendencia de Durazno para aplicar sanción por tal infracción.

Y bien. A juicio de la Sede, asiste plena razón al accionante en ambos planteos, en tanto, por un lado, resulta manifiesto en el caso que se ha violado el principio “*non bis in ídem*”, y por otro, la Intendencia de Durazno carecía de competencia para aplicar sanciones por la presente infracción de tránsito cometida en jurisdicción coloniense.

VII) La Ley 18.191 prevé en su artículo 46: “*A partir de la presente ley, los funcionarios del Ministerio del Interior, de la Dirección Nacional de Transporte del Ministerio de Transporte y Obras Públicas y de las Intendencias Municipales, en el ámbito de sus competencias, especialmente habilitados y capacitados a tal fin, podrán controlar en cualquier persona que conduzca un vehículo en zonas urbanas, suburbanas o rurales del territorio nacional, la eventual presencia y concentración de alcohol u otras drogas psicotrópicas en su organismo, a través de procedimientos de espirometría u otros métodos expresamente establecidos por las autoridades competentes, los que podrán ser ratificados a través de exámenes de sangre, orina u otros análisis clínicos o paraclínicos.*

*Al conductor que se le compruebe que conducía contraviniendo los límites indicados en la presente ley, se le retendrá la licencia de conducir y se le aplicarán las siguientes sanciones:*

*A) En caso de tratarse de una primera infracción, una suspensión de dicha habilitación para conducir de entre seis meses y un año*” (subrayado no original).

Por su parte, el artículo 55 del mismo cuerpo normativo dispone: “*Las sanciones a que dieran lugar las infracciones de tránsito, serán*



aplicadas por la autoridad competente en cuya jurisdicción se hubieran producido, independientemente del departamento de origen del vehículo”  
(subrayado no original).

En la especie, conforme surge del precedente relato de antecedentes, el actor cometió una infracción de tránsito en el departamento de Colonia, consistente en conducir un vehículo contraviniendo los límites de concentración de alcohol en sangre previstos en la normativa. En función de dicha infracción, el accionante fue sancionado por la Intendencia de Colonia, organismo que, conforme a lo dispuesto en el citado art. 55 de la Ley 18.191, era el competente para aplicar sanciones por la referida infracción, dado que ésta se había producido dentro de su jurisdicción.

Sin embargo, luego de haber sido sancionado el actor por parte de la Intendencia de Colonia, se le inicia un nuevo procedimiento, ahora por parte de la Intendencia de Durazno, aplicándosele una nueva sanción (más gravosa) por los mismos hechos, obrar que colide frontalmente con el principio “*non bis in ídem*”, de indiscutible regencia en el ámbito del derecho administrativo sancionatorio.

En efecto, emerge inequívocamente de la parte expositiva de la resolución impugnada, que los hechos por los cuales se juzga y sanciona al accionante son los mismos que fueron objeto de la sanción aplicada por la Intendencia de Colonia. Basta, en tal sentido, con observar lo establecido en el Visto y en el Resultando del acto en causa, donde se hace referencia a la infracción cometida por el actor, que fuera constatada por funcionarios de la Intendencia de Colonia, consistente en conducir con 0,357 gramos de alcohol por litro de sangre (fs. 3 A.A.).

Se trata, indiscutiblemente, del mismo hecho infraccional, que ya fuera investigado, fiscalizado y sancionado por la Intendencia de Colonia, por lo cual, el nuevo procedimiento seguido por la Intendencia de Durazno y la sanción adoptada por ésta resultan claramente ilegítimos, por vulnerar manifiestamente el principio de prohibición de doble enjuiciamiento (“*non bis in ídem*”).

Como se ha señalado en anterior ocasión por esta Corporación, cuando se está ante un mismo y único iter infraccional, no corresponde sancionar al infractor como si se tratara de hechos diferentes y sin ninguna vinculación motivacional, so pena de vulnerarse el principio “*non bis in ídem*” (Cfme. Sentencias Nos. 689/2013 y 310/2014).

Respecto de dicho principio, ha sostenido la Sede que éste “(...) *no proscribe la posibilidad de imponer dos sanciones por un mismo hecho (...), sino el doble enjuiciamiento por un mismo supuesto fáctico; tal ha sido la postura sostenida pacíficamente por la Corporación, conforme con la cual, dicha regla básica supone un principio general de tipo procedimental, que implica que un mismo hecho infraccional no puede ser ventilado por la Administración en más de una oportunidad (Cfme. CAJARVILLE PELUFFO, Juan Pablo. Sobre Derecho Administrativo. Tomo II. FCU. Montevideo. 2008. Págs. 522 y 523; y LORENZO, Susana. Sanciones administrativas. B de F. Montevideo-Buenos Aires. 1996. Pág. 111).*

*De acuerdo con este criterio, una misma conducta no puede ser juzgada dos veces dentro de una misma esfera jurisdiccional, judicial o administrativa, resultando ilegítimo el accionar administrativo cuando,*

*luego de aplicada una sanción, se impone otra más grave por la misma causa”* (Cfme. Sentencia No. 349/2013).

Señala en igual sentido la Prof. LORENZO, en la obra citada, que la violación a tal principio sucede toda vez que un mismo hecho es sancionado en más de una oportunidad, porque éste es el alcance que, parte de la doctrina y la jurisprudencia del Tribunal, asigna a esa regla de carácter universal.

En la especie, conforme los argumentos previamente señalados, resulta claro que se ha vulnerado el principio en estudio, en tanto ha existido doble enjuiciamiento -y doble acto sancionatorio- por un único supuesto fáctico.

Tal como señala en su voto la Ministra Dra. Alicia CASTRO: “(...) *parece más que evidente que la Administración (en el sentido de toda estructura estatal, en este caso la Intendencia de Durazno) no podía, a riesgo de violentar decididamente el principio de non bis in ídem, ventilar esos mismos hechos (ídem quaestio) en otro procedimiento sancionatorio para imponer una sanción más gravosa”*.

La constatada violación del principio “*non bis in ídem*” determina, de acuerdo a lo reiteradamente señalado por la jurisprudencia de la Corporación, que deba anularse la resolución impugnada (Cfme. Sentencias Nos. 488/2012, 689/2013 y 310/2014, entre otras).

VIII) Sin perjuicio de lo anterior, se advierte, asimismo, que, tal como apunta correctamente el promotor, la sanción ha sido dictada por un organismo incompetente.

En efecto, de acuerdo a lo dispuesto en el ya citado art. 55 de la Ley 18.191, las sanciones a que dieran lugar las infracciones de tránsito serán

aplicadas por la autoridad competente en cuya jurisdicción se hubieran producido tales infracciones, independientemente del departamento de origen del vehículo.

En la especie, el hecho infraccional se había producido en jurisdicción perteneciente a la Intendencia de Colonia, por lo cual, la autoridad competente para aplicar sanciones respecto de dicha infracción era la señalada Intendencia.

La Intendencia de Durazno, en cambio, carecía de competencia para aplicar sanciones por la referida infracción, cometida fuera de los límites de su jurisdicción, por lo que cabe concluir que el acto sancionatorio atacado ha sido dictado por un órgano incompetente, circunstancia que -sin perjuicio de la violación del “*non bis in ídem*”- determina la nulidad de la volición encausada.

En cuanto a este punto, cabe aclarar que no resultan de recibo los argumentos desplegados tanto por la demandada como por UNASEV, acerca de que también el Gobierno Departamental que expide el permiso de conducir profesional se encontraría legitimado para imponer una nueva sanción más gravosa.

Respecto de dichas expresiones, sostiene en su voto el Ministro Dr. Juan P. TOBÍA: *“Dichas manifestaciones no encuentran respaldo normativo alguno. La Ley 18.191 es muy clara al respecto, no siendo pasible de interpretaciones peligrosas e inconsistentes, como la realizada por la Coordinadora del Departamento Jurídico de la UNASEV, en cuanto expresa que ‘Hasta tanto no exista un decreto reglamentario que unifique a nivel nacional el Permiso Único Nacional de conducir, los usuarios del tránsito en nuestro país se encuentran expuestos a criterios distintos*

*dependiendo de la autoridad departamental que realice su tratamiento en base a sus normativas departamentales' (fs. 50 A.A.)”.*

*En tal sentido, estima la Sede que el citado art. 55 de la Ley 18.191 es perfectamente claro y contundente al atribuir competencia para aplicar sanciones por infracciones de tránsito a la autoridad competente en cuya jurisdicción se hubieran producido las infracciones, por lo que resulta de pleno rechazo la interpretación realizada por la UNASEV y recogida por la Administración demandada.*

*En definitiva, la anotada violación al principio “non bis in ídem”, sumada a la incompetencia de la demandada para el dictado del acto sancionatorio enjuiciado, determinan la ilegitimidad de la volición encausada.*

Por los fundamentos expuestos, y atento a lo preceptuado en el art. 309 de la Constitución Nacional, y arts. 23, 24 y 25 del Decreto-Ley 15.524, el Tribunal,

**FALLA:**

*Acógrese la demanda incoada, y en su mérito, anúlase el acto administrativo encausado.*

*Sin sanción procesal específica.*

*A los efectos fiscales, fijanse los honorarios del abogado de la parte actora en la cantidad de \$28.000 (pesos uruguayos veintiocho mil).*

*Oportunamente, devuélvanse los antecedentes administrativos agregados; y archívese.*

Dra. Castro, Dr. Gómez Tedeschi, Dr. Tobía, Dr. Echeveste (r.), Dr.

Vázquez Cruz.

Dr. Marquisio (Sec. Letrado).