

Disposiciones De La Direccion Provincial De Transporte 2212 1995 Y 2206 1996 Y Del Decreto 3276 1997

JURISPRUDENCIA

Disposiciones de la Dirección Provincial de Transporte 2212/1995 y

2206/1996, y del decreto 3276/1997 Se rechaza la demanda contencioso administrativa interpuesta a efectos de que se declare la nulidad de las Disposiciones de la Dirección Provincial de Transporte 2212/1995 y 2206/1996, y del decreto 3276/1997.

En la ciudad de La Plata, a 19 de octubre de 2016, habiéndose establecido, de conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo 2078, que deberá observarse el siguiente orden de votación: doctores Kogan, Negri, Hitters, Pettigiani, se reúnen los señores jueces de la Suprema Corte de Justicia en acuerdo ordinario para pronunciar sentencia definitiva en la causa B. 58.957, "Ubamba, Juan Carlos contra Provincia de Buenos Aires. Demanda contencioso administrativa". ANTECEDENTES I. El señor Juan Carlos Ubamba, por apoderado, promueve demanda contencioso administrativa contra la Provincia de Buenos Aires a efectos de que se declare la nulidad de las Disposiciones de la Dirección Provincial de Transporte 2212/1995 y 2206/1996, y del decreto 3276/1997, todos dictados en el expediente 2417-1609/1995. Por el primero de los indicados actos se le aplicó una multa de \$ 7.500 que fue confirmada por la disposición 2206/1996 citada. El recurso jerárquico incoado contra esta última fue denegado por el decreto impugnado. Por consecuencia de la nulidad pretendida, el actor solicita se condene a la Dirección Provincial de Transporte a ejercer dentro de un marco de razonabilidad, la actividad policial con que se encuentra investida por el decreto 16.378/57. Asimismo requiere que, con carácter precautorio, se ordene la suspensión de los actos impugnados. Ello, con fundamento en que para afrontar el pago de la multa aquí cuestionada debería realizar el único vehículo con el que desarrolla su actividad comercial, lo que le generaría un perjuicio irreparable. Por último, ofrece prueba y formula reserva de caso federal. II. Por resolución del 15-XII-1998 el Tribunal decide no hacer lugar a la medida cautelar solicitada en atención a que las circunstancias acreditadas en autos no demuestran que la ejecución de los actos administrativos impugnados pueda ocasionar al actor un perjuicio irreparable (fs. 36). III. Corrido el traslado de ley, a través de su apoderado, se presenta a juicio Fiscalía de Estado, contesta la demanda y, con fundamento en la legitimidad de la multa cuestionada, solicita el rechazo de la acción. Acompaña fotocopias certificadas del expediente administrativo 2417-1609/1995 y formula reserva de caso federal. IV. Agregadas las fotocopias de las actuaciones administrativas (fs. 41/96), glosados el cuaderno de prueba de la parte actora (fs. 112/142) y los alegatos presentados por ambas partes (fs. 145/146 -actora- y fs. 147/148 demandada-), hallándose la causa en estado de pronunciar sentencia, el Tribunal decide plantear y votar la siguiente CUESTIÓN ¿Es fundada la demanda? VOTACIÓN A la cuestión planteada, la señora Jueza doctora Kogan dijo: I. El actor relata que el 14-VII-1995, en la ciudad de Tornquist, un inspector de la Dirección Provincial de Transporte secuestró un vehículo de su propiedad marca Mercedes Benz, Dominio B. 2.544.532 que, en esa oportunidad, era conducido por uno de sus empleados. Agrega que, como fundamento de tal medida, se le imputó la realización del servicio de transporte intercomunal de pasajeros sin autorización, con una modalidad operativa similar a las líneas regulares con la consiguiente superposición física y afectación económica sobre las empresas de autotransporte público de pasajeros. Dice que efectuado el correspondiente descargo, el 3-XI-1995 la autoridad administrativa dictó la Disposición 2212/1995 por la que se le aplicó una multa de \$ 7.500, de conformidad con lo dispuesto en el art. 211 del decreto 6864/1958. Señala que los recursos de revocatoria y jerárquico en subsidio incoados contra aquella decisión fueron desestimados por la disposición 2206/1996 y el decreto 3276/1997, respectivamente. Postula la ilegitimidad de tales actos en razón de no contener una adecuada y suficiente motivación. Ello así, pues de un lado aduce que el elemento "causa" no aparece claramente expresado en los actos; y del otro, porque -a su entender- no existe proporcionalidad entre lo que ellos deciden y los antecedentes que le sirven de causa. Alega que varios son los indicios que permiten arribar a la descalificación de los actos impugnados por su irrazonabilidad y desproporción. Entre ellos señala el excelente estado de conservación de la unidad inspeccionada y secuestrada el 14-VII-1995; el coetáneo otorgamiento de la licencia para Servicios Intercomunales Especializados a favor del actor y en relación al mismo vehículo (Disposición 2284/1995 del 10-XI-1995); y el carácter confiscatorio de la multa por ser equivalente al 50% del valor del vehículo a la fecha en que se le aplicó. Conforme lo dispuesto en el art. 58 bis del decreto ley 16.378/1957 y en atención a que el boleto mínimo a la fecha de la supuesta comisión de la infracción ascendía a \$ 0,65, cuestiona la multa (\$ 7.500) por ser de un valor muy superior al mínimo fijado por la norma (\$ 162). Con fundamento en ello, impugna los actos en crisis por incurrir en exceso de punición. En orden a la falta de precisión del elemento causa señala que la imputación que originó el procedimiento se vincula con "la modalidad operativa similar a las líneas regulares con la consiguiente superposición física y afectación económica sobre las empresas de autotransporte público de pasajeros prestatarias de la Provincia de Buenos Aires". Advierte que, luego de presentado el correspondiente descargo en el que señaló la

inexistencia de tales empresas, la Disposición 2212/1995 estableció como fundamento de la sanción la prestación de un servicio sin autorización. Sostiene que la invocación de una causa diferente en la referida disposición vició el acto en la medida que puede inferirse su falsedad; al tiempo que desnaturaliza el procedimiento instruido afectando el principio del debido proceso. Finalmente, se agravia porque -según dice- las disposiciones cuestionadas no responden a los argumentos expuestos por el actor en el descargo y los recursos administrativos incoados. II. A su turno, Fiscalía de Estado puntualiza las normas aplicables al caso y destaca que en autos no se encuentran cuestionados los hechos que fueron objeto de sanción. Afirma que el obrar administrativo se ha desarrollado en un todo conforme a derecho. Postula que la sanción impuesta al señor Ubamba resulta legítima toda vez que realizó el servicio de transporte de pasajeros interurbano en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires sin autorización ni habilitación al efecto. Pone de resalto que, de acuerdo a los coeficientes establecidos en el art. 58 bis del decreto ley 16.378/1957 y tomando el valor del boleto mínimo indicado por el actor (\$ 0,65), la multa podría fijarse entre \$ 162 y \$ 19.500, por lo que la sanción aplicada al actor (\$ 7.500) se encuentra muy por debajo del tope máximo que podría haberse aplicado, no llegando siquiera al 50% de éste. Afirma, entonces, que la Dirección Provincial de Transportes ha obrado en ejercicio de facultades discrecionales que le han sido acordadas, determinando el importe de la sanción dentro de los límites legalmente establecidos, razón por la cual sostiene que los actos administrativos cuestionados no resultan susceptibles de control judicial. III. De las fotocopias certificadas del expediente administrativo 2417-1609/1995 agregadas en autos (fs. 112/142), resultan acreditadas las siguientes circunstancias útiles para la decisión de la causa: 1°) El 14-VII-1995 un inspector de la Dirección Provincial de Transporte constató que el vehículo Marca Mercedes Benz, Dominio 2.544.532, de propiedad del actor era utilizado para el transporte de pasajeros desde Huanguelén hasta Bahía Blanca (servicio intercomunal) sin autorización. Por consecuencia de ello, labró la correspondiente acta de infracción y secuestro del vehículo (fs. 42/44). 2°) Por disposición 2212/1995 del 3-XI-1995, el Director Provincial de Transporte ordenó, conforme lo dispuesto en el art. 211 del decreto 6864/1958 modificado por ley 10.456, aplicar al señor Juan Carlos Ubamba una multa de \$ 7.500 por realizar servicios de transporte intercomunal de pasajeros desde Huanguelén hasta Bahía Blanca sin la correspondiente habilitación (fs. 47/48). 3°) A fs. 61 obra informe de la Dirección Provincial de Transporte que da cuenta de que "... con fecha 14 de junio de 1994 el señor Ubamba, Juan Carlos, presenta ... una solicitud de autorización para realizar servicios de excursión, ante la delegación Zona I Bahía Blanca, y con fecha 10-XI-1995 se otorgó por Disposición 2284 la licencia 'A' 2415". 4°) Mediante Disposición 2206/1996 la Dirección Provincial de Transporte desestimó el recurso de revocatoria incoado por el señor Ubamba contra su similar 2212/1995 (fs. 62/63). 5°) A través del decreto 3276/1997 el Gobernador de la Provincia de Buenos Aires rechazó el recurso jerárquico incoado contra la mencionada Disposición 2212/1995 de la Dirección Provincial de Transporte. Ello, con fundamento en que el libelo recursivo no logró rebatir los argumentos de que se valiera la repartición para aplicar la señalada multa (fs. 87/88). IV. A tenor de los antecedentes reseñados y de las postulaciones de los litigantes, la cuestión debatida en autos, estriba en determinar si la multa impuesta al actor se ajusta a derecho. 1. En primer lugar advierto que no existe controversia en cuanto a que el 14-VII-1995 un dependiente del actor, conducía el vehículo Mercedes Benz, Dominio 2.544.532, de propiedad del señor Ubamba, y transportaba sin autorización, tres (3) pasajeros desde Huanguelén hasta Bahía Blanca, cobrándoles \$ 14 a cada uno. Por el contrario, no hay acuerdo entre las partes con relación a la regularidad de los actos que impusieron la multa, en especial, respecto al elemento causa; y con relación a la razonabilidad del monto de la multa impuesta. 2. En orden al elemento "causa" el actor aduce que no aparece claramente invocada, pues afirma que es definida de modo diferente en los sucesivos actos cuestionados. Sostiene que ello afecta el debido proceso, en particular, el ejercicio de su derecho de defensa. 3. De las constancias de autos resulta que en la boleta 5679 de infracción de fecha 14-VII-1995 se indica: "... se imputa ... haber incurrido en infracción por servicios intercomunales sin autorización ..., cuya penalidad está prevista en el art. 211 del decreto 6864/1958...". En las observaciones se indicó: "... Transporte de pasajeros desde Huanguelén hasta Bahía Blanca. Valor 14,00. Habilitación intercomunal de excursión en trámite. Se procede al secuestro de la unidad" (v. fs. 42). En el acta de secuestro cuya copia certificada se agregó a fs. 43, se detalla: "... En la localidad de Tornquist, Partido de Tornquist, a los 14 días del mes de julio del año 1995 ... proceden a secuestrar a la Orden de la Dirección Provincial de Transporte (Ley 10.456/1986), por realizar servicios intercomunales sin autorización ... a la unidad marca Mercedes Benz, Chapa patente B. 2.544.532, propiedad de Ubamba, Juan Carlos...". En el acta de fs. 44 se detalló: "... En el presente acto se imputa Boleta n° 5679 por haber incurrido en la infracción de no ajustar el servicio al régimen de excursión o contratado con licencia e/ trámite para lo cual no está autorizado y se le impone que la Dirección Provincial de Transporte, de acuerdo a la facultad conferida en el art. 187 inc. 5 del decreto reglamentario 6864/1958 de la Ley Orgánica de Transporte de Pasajeros, de no cesar en forma inmediata en tal operatividad; procederá implementar la caducidad de la licencia otorgada, posibilitando además enmarcarlo en el art. 211 del régimen de faltas y sanciones de la referida norma legal, que prevé secuestro de la unidad y multa hasta 30.000 (treinta mil) boletos mínimos adecuados a la primera sección de la tarifa estipulada para los servicios públicos urbanos de autotransporte de pasajeros del Gran Buenos Aires...". Del contenido de las piezas antes

transcriptas todas instrumentadas en la fecha de constatación de la infracción- resulta claro que la falta imputada al aquí actor es la contemplada en el art. 211 del decreto 6864/1958, esto es, realizar servicios de transporte de pasajeros intercomunal sin autorización.

4. Seguidamente, la Disposición 2212/1995 ordenó la aplicación de una multa de \$ 7500 al señor Ubamba por realizar servicios intercomunales sin autorización, infracción que encuadra en el art. 211 del decreto 6864/1958. Para así decidir consideró que tal infracción fue constatada mediante Boleta 5679 del 14-VII-1995. Asimismo destaca, de un lado, que -a tenor de lo manifestado en el respectivo descargo- el actor reconoció haber incurrido en infracción. Del otro, explica que los argumentos expuestos por el recurrente en su descargo -los que detalla en el segundo considerando- no revisten trascendencia a los efectos de dejar sin efecto la sanción (v. fs. 47).

5. A través de la Disposición 2206/1996, el Director Provincial de Transporte, desestimó el recurso de revocatoria interpuesto por el interesado contra su similar 2212/1995. El acto refiere a la infracción contenida en el art. 211 del decreto 6864/1958 en cuanto un dependiente del señor Ubamba, en el vehículo dominio B. 2.544.532, de su propiedad, transportaba sin autorización, a 3 pasajeros desde Huanguelén hasta Bahía Blanca. En los considerandos de esta disposición, la autoridad administrativa rebatió los argumentos planteados por el recurrente en su libelo impugnatorio. Al respecto, señaló: "... evidentemente el servicio efectuado es meritorio en un ámbito rural extenso, y prueba de ello es que se observa como importante la obtención de la autorización predicha para transitar como excursionista; pero ni esto, ni la demora en la conclusión del trámite de habilitación justifica el accionar culposo de la imputada, ni excluye su responsabilidad, por cuanto debió aguardar a detentar la documentación aludida antes de poner en movimiento el móvil en cuestión...". Explica, también que "aún cuando se haya negado la obtención del boleto a los usuarios, lo manifestado oficialmente por los inspectores al labrarse la boleta, hace plena fe de sus dichos y desmiente lo argüido, especificando que en la oportunidad, se cobró \$ 14 a cada pasajero...". Finalmente, aclara que "... no sólo la conversión de la multa no se halla prevista en la legislación actual, sino que es inamovible en razón de ser tasada, y ni siquiera puede ser disminuida por falta de antecedentes, pues en materia de transporte, lo mencionado no afecta lo impuesto aminorándolo en lo absoluto".

6. Ahora bien, en oportunidad de mejorar los fundamentos del recurso jerárquico interpuesto, es el actor quien modificó los argumentos de su defensa al punto de llegar a contradecir no sólo las constancias del acta labrada el 14-VII-1995 sino también la línea argumental del descargo y el recurso de revocatoria antes presentados. En efecto, en sus primeras presentaciones el accionante reconoció no haber tenido la autorización para desarrollar la actividad de transporte de pasajeros intercomunal. Asimismo, reconoció que el conductor del vehículo era un dependiente suyo -al igual que lo hace en el escrito de demanda- y que transportaba 3 pasajeros desde Huanguelén hasta Bahía Blanca. En estas oportunidades tampoco desconoció cobrar \$ 14 a cada pasajero. Sin embargo, en el recurso de revocatoria alegó que los transportaba sin cargo y, al mejorar el recurso jerárquico adujo "que mi [su] actitud fue solo la de prestarles mi vehículo a un grupo de tres vecinos que debían trasladarse al otro día hasta Bahía Blanca y todo ello por razones de enfermedad y urgencia...". Asimismo, negó que el chofer haya realizado dicho viaje en calidad de dependiente y alegó que condujo como familiar de los pacientes que debían trasladarse hasta Bahía Blanca. Por último, en el escrito de demanda (fs. 7 vta., 2do. párrafo) reconoce al conductor como dependiente y no argumenta respecto al supuesto "préstamo" del vehículo por razones médicas graves y urgentes. Ante esta zigzagueante argumentación a lo largo del procedimiento administrativo que, en cada instancia había sido puntualmente respondida, el decreto 3276/1997 rechazó el recurso jerárquico interpuesto por el señor Ubamba, con fundamento en que las manifestaciones expuestas por el recurrente no logran rebatir los argumentos de que se valiera la autoridad administrativa para aplicar la multa en cuestión.

7. Lo expuesto permite concluir que no concurre en los actos impugnados el vicio en la causa que invoca el actor. La "causa" del acto administrativo son los antecedentes o circunstancias de hecho y de derecho que tuvo en cuenta la autoridad para dictarlo. Tales antecedentes deben existir o concurrir al tiempo de emitirse el acto, por lo que si falta la causa jurídica, el mismo queda viciado (conf. doctrina causa B. 61.897, "Valente", sent. del 6-II-2008 y mi voto en la causa B. 64.685, "Rodríguez", sent. del 18-IV-2012). En la especie, la conducta reprochada y el encuadre legal efectuado no sólo fueron precisamente consignados en los actos en crisis, sino que fueron mantenidos en los mismos términos desde que se labró el acta de infracción -boleta 5679; fs. 42-, luego en las Disposiciones 2212/1995 y 2206/1996 y, finalmente en el decreto 3276/1997 con el que se agotó la instancia administrativa. La infracción imputada al señor Ubamba fue, a lo largo de todo el procedimiento administrativo, realizar transporte de pasajeros intercomunal sin autorización desde Huanguelén hasta Bahía Blanca, conforme el art. 211 del decreto 6864/1958. En tal escenario, el argumento alegado por el accionante en cuanto a la falta de precisión y contradicción en el elemento causa de los actos impugnados, no puede prosperar.

V. Sentado ello, corresponde analizar el agravio vinculado al exceso de punición. El actor postula que la multa de \$ 7500 no es razonable por no guardar adecuada proporción entre lo que se decide y los antecedentes que le sirven de causa.

1. La Ley Orgánica del Transporte Público de Pasajeros (decreto ley 16.378 modificada por la ley 10.456) en su art. 58, establece: "Las infracciones al régimen legal de transporte serán penadas con amonestación, multa, inhabilitación temporaria o definitiva, caducidad de la concesión, autorización o licencia. Cuando la infracción consista en realizar servicios intercomunales sin autorización, la Dirección Provincial de Transporte

procederá al secuestro del vehículo con que se cometió la infracción por un plazo no mayor de quince (15) días, sin perjuicio de la sanción de multa que corresponda...". Seguidamente, el art. 58 bis dispone: "Los montos mínimos de las multas se obtendrán, para cada caso, aplicando al precio del boleto mínimo de la escala tarifaria de los servicios públicos urbanos de autotransporte de pasajeros del Gran Buenos Aires, vigente al día de la comisión de la infracción o transgresión, los coeficientes doscientos cincuenta (250) y treinta mil (30.000), respectivamente...". 2. El actor afirma en la demanda que el boleto mínimo a que refiere esta norma, a la fecha de constatarse la infracción, tenía un valor de \$ 0,65. A fs. 123 el Departamento Costos y Tarifas dependiente de la Dirección Provincial del Transporte informó que, conforme lo establecido en la Disposición 1266 del 23-VIII-1994, el valor del boleto mínimo en los servicios urbanos intercomunales del Gran Buenos Aires, vigentes al 14 de julio de 1995, ascendía a \$ 0,50, (v. fs. 120/122). 3. De tal modo, si tomamos como referencia este último valor (inferior al sostenido por el actor en la demanda), resulta que conforme lo dispuesto en el art. 58 bis antes transcripto, la multa a aplicar en los supuestos de transporte de pasajeros intercomunal sin autorización, debía ubicarse entre \$ 125 y \$ 15.000. En tal marco, la autoridad administrativa, a través de la Disposición 2212/1995 fijó una multa de \$ 7.500, exactamente la mitad del monto máximo establecido por ley si tomamos el valor del boleto mínimo informado a fs. 123. Así las cosas, la multa de \$ 7500 fijada por la demandada dentro del marco de discreción establecido por la norma no deviene irrazonable o desproporcionada a la gravedad de la falta. Si bien tales extremos han sido alegados por la actora, no ha producido prueba alguna de su aserto y la sanción no parece desproporcionada en relación a la falta cometida (conf. doctrina causa B. 59.661, "Sidra La Victoria S.A.C.I. y A.", sent. del 4-VI-2008). VI. Por los fundamentos vertidos anteriormente, juzgo que la acción debe ser rechazada. En ese entendimiento, a la cuestión planteada, voto por la negativa. Costas por su orden (arts. 17, ley 2961; 78 inc. 3° in fine, ley 12.008 -texto según ley 13.101-). Los señores jueces doctores Negri, Hitters y Pettigiani, por los mismos fundamentos de la señora Jueza doctora Kogan, votaron la cuestión planteada por la negativa. Con lo que terminó el acuerdo, dictándose la siguiente SENTENCIA Por lo expuesto en el acuerdo que antecede, se rechaza la demanda interpuesta. Costas por su orden (arts. 17, ley 2961 y 78 inc. 3°, ley 12.008 -texto según ley 13.101-). Por su actuación profesional en autos, regúlanse los honorarios del letrado apoderado de la parte actora, doctor Carlos Enrique Mamberti, en la suma de pesos ..., de acuerdo con lo establecido en los arts. 44, 2° párrafo, 14, 15, 16 incs. "b", "e", "h", "i", "j" y "l", 22, 28, 29 y 51 del dec. ley 8904/1977, cantidad a la que deberá adicionarse el 10% (art. 16, ley 6716 -t.o. decreto 4771/1995 y sus modificatorias-) y el porcentaje que corresponda según la condición tributaria del mencionado profesional frente al Impuesto al Valor Agregado. Regístrese y notifíquese. HILDA KOGAN HECTOR NEGRI EDUARDO JULIO PETTIGIANI
JUAN CARLOS HITTERS JUAN JOSE MARTIARENA Secretario 025051E