

Recurso De Inconstitucionalidad Gravedad Institucional Municipios Poder De Policia Clausura De Local Revocacion Del Acto Administrativo

JURISPRUDENCIA

Santa Fe, 26 de diciembre del año 2013.

VISTA: La queja por denegación del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Municipalidad de Rafaela contra la sentencia 110 del 16 de abril de 2013 dictada por el Juez de Primera Instancia de Distrito en lo Penal de Faltas del Distrito nro. 5 en autos ?APELACIÓN MUNICIPAL - INICIADOR: GIAVARESCO PONCE, Javier Ernesto; OTERO, Luis Alberto; otros: DEEP (EXPTE. 440/12)? (Expte. C.S.J. CUIJ: 21-00508994-5); y, CONSIDERANDO: 1. Surge de las constancias de la causa que el pronunciamiento atacado de inconstitucionalidad hizo lugar al recurso de apelación interpuesto y, en consecuencia, revocó la condena de clausura temporaria por 15 días del negocio denominado ?DEEP? impuesta por el Juez Municipal de Faltas de la segunda nominación de la ciudad de Rafaela, decisión que fue confirmada por el Departamento Ejecutivo mediante el decreto nro. 35.824 de fecha 13 de abril de 2012. Asevera la Municipalidad de Rafaela en el recurso de inconstitucionalidad que lo resuelto lesiona derechos y garantías constitucionales, desconoce la autonomía municipal y obvia la aplicación al caso de normas de índole administrativa. Por otro lado entiende que la decisión impugnada no reúne las condiciones mínimas para satisfacer el derecho a la jurisdicción, toda vez que no aparece suficientemente motivada; no resultando además, derivación razonada de los hechos y el derecho al hacerse una incorrecta interpretación de las Ordenanzas aplicables; invocando, por último, gravedad institucional. Afirma que no caben dudas que las resoluciones de los Jueces Municipales de Faltas son actos administrativos, al igual que los decretos del Departamento Ejecutivo Municipal, sin embargo la sentencia atacada se apartó por completo de las normas locales para subsumir el caso en el derecho penal, aplicando principios plenamente válidos pero que no son útiles para decidir el caso de autos ya que no pueden trasladarse sin más al ámbito de faltas municipales. Dice que el Juez ha hecho una equivocada e irrazonable interpretación de la norma al entender que se ha violado el principio del non bis in idem. En ese aspecto, señala que el pago voluntario de las sistemáticas multas aplicadas por incumplimiento de las ordenanza que regían la actividad, no veda al Juez de Faltas Municipal la posibilidad de que, ante una nueva infracción a la misma Ordenanza, pueda considerar los antecedentes de los infractores para graduar la sanción y acudir a otro tipo de penas que pudiera resultar más efectiva como la clausura temporaria prevista en el artículo 22 inc. c) de la Ordenanza 4314. Destaca que no se ha considerado que el régimen municipal argentino consagra la autonomía municipal y en ese sentido, le concierne a los municipios fijar normas de vecindad, higiene, salubridad, vialidad, moralidad, etc., en el ámbito territorial de su competencia, como así también le compete preceptuar cuáles son las sanciones aplicables ante la violación de dichas normas lo que constituye el ejercicio del poder propio de la Administración y el control posterior de los jueces, en este caso Juez Penal de Faltas, debe versar sobre la legalidad y razonabilidad de la misma. Por último, entiende que nos encontramos en presencia de un supuesto de gravedad institucional, toda vez que al revocar la resolución del Juez municipal y su Decreto confirmatorio, se pone en riesgo el eficaz ejercicio del poder de policía municipal, en un tema tan sensible como el control que se hace en materia de seguridad y nocturnidad en locales destinados al esparcimiento de nuestros jóvenes. Denegado el recurso de inconstitucionalidad por el Juez de Primera Instancia de Distrito en lo Penal de Faltas, la Municipalidad de Rafaela interpuso la presente queja. 2. De la lectura del auto denegatorio en su cotejo con el escrito presentado ante este Cuerpo surge que el cometido que impone el artículo 8 de la ley 7055 al quejoso -quien tiene la carga de rebatir cada uno de los motivos expuestos al denegar el recurso, trayendo razones de peso en orden a desvirtuar la referida fundamentación- no puede reputarse idóneamente cumplido en autos, lo cual conspira, en el caso y por sí solo, contra la suerte del remedio interpuesto (cfr. A. y S. T. 35, pág. 421; T. 36; pág. 203; T. 124, pág. 114, entre muchos otros). En efecto, el A quo fundó la inadmisibilidad del recurso, en primer lugar, en el incumplimiento del requisito que estatuye el artículo 1° in fine de la ley 7055, juzgando insuficiente la reserva efectuada en términos generales. En este orden, expresó que dentro del escrito de responde de la apelación, particularmente en su punto (II) a través del cual la Municipalidad desarrolla sus argumentos, para nada se alude a ?cuestión constitucional? alguna y se omite toda referencia -implícita o explícita- tanto a las normas de la Constitución Nacional y de la Constitución Provincial, como -incluso- a las funciones y competencias atribuidas a los poderes locales (municipios y comunas) dentro del sistema organizativo estatal; y que dicha carencia no es suplida por lo que consigna la recurrente en punto (III) del escrito citado donde ninguna reserva reiteran, porque no fueron formuladas ni explicitadas con anterioridad, en función de que la sucinta referencia a ?que un decisorio contrario a lo expuesto por esta parte resultaría atentatorio de derechos y principios previstos y protegidos por normas constitucionales contenidas en la Carta Magna Provincial y Nacional? es tan ambigua que implica una mera formulación inadecuada de la cuestión constitucional, lo que conspira contra las garantías del debido proceso y la defensa en juicio, ya que el planteo tardío

impidió que la cuestión constitucional fuera debidamente ventilada en el procedimiento de apelación ante estos estrados. Sin perjuicio de ello, el A quo consideró que no existía arbitrariedad en su decisión ni de la misma se deriva gravedad institucional alguna, ya que el recurso plantea nada más que una mera discrepancias con la interpretación de derecho común. En ese sentido, explicó que "el examen del escrito de interposición revela, por una parte argumentos irrelevantes en el sentido expuesto, que contradice o tergiversa otros empleados anteriormente y que desconoce las facultades propias de los jueces al momento de decidir las cuestiones sometidas a su conocimiento; por la otra, que de los fallos mencionados no extrajo sus lógicas consecuencias, en virtud de que estas conllevan a la inadmisibilidad de sus planteamientos?". De acuerdo a lo reseñado y aunque pudiera considerarse satisfactoriamente rebatida la falta de planteamiento oportuno de la cuestión constitucional sindicada por el aquo como valladar para el franqueamiento de la instancia extraordinaria, no puede reputarse lo propio en relación a los restantes fundamentos de la denegatoria. Es que toda su argumentación en modo alguno admite estimarse refutada por el compareciente, quedando así la misma incólume, renovando el perdidoso en esta oportunidad los agravios relativos a "la necesidad de que el caso se resolviera a la luz del Derecho administrativo" y que se "había desconocido la autonomía municipal sin considerarse que el Juez administrativo no podía declarar la inconstitucionalidad de la Ordenanza", pero sin lograr desmerecer lo sostenido por el Juez en cuanto a que la sanción impuesta a DEEP viola el *nom bis in idem* en tanto reabre causa fenecidas y reiteran el castigo de un conjunto de hechos efectivamente penados con anterioridad. Debe recordarse, que en este aspecto el sentenciante consideró que la imposición de la pena de clausura resistida precede de veintisiete infracciones que habrían constatado inspectores municipales en DEEP durante el curso de 2011, consistente en violaciones a las ordenanzas sobre horarios de ingreso y egreso de clientes, exceso en el número de concurrentes sobre el máximo permitido, presencia de menores, ausencia de control de DNI y no haber respetado la limitación horaria de expendió de bebidas alcohólicas, multas que los responsables del comercio habían cancelado, mediante pago voluntario aceptado invariablemente por el Juzgado Municipal de Faltas; y sin que se hubiera constatado una nueva infracción. Ello también deja sin sustento el agravio del Ente territorial relacionado a que el juez no consideró ni analizó el argumento referido a que la sanción del Juez administrativo con la clausura, fue la reiteración de faltas y tampoco refiere a la conducta sistemática y contradictoria a derecho de los administrados, ni a la situación de peligro que se ubican los asistentes en el local de Deep. En suma, los cuestionamientos de la recurrente no traen argumentos capaces de rebatir o neutralizar los motivos expuestos por el tribunal A quo en el auto denegatorio, no traspasando, tal como allí se afirma, el límite de la mera discrepancia interpretativa en torno a lo resuelto por los jueces de la causa en ejercicio de su función jurisdiccional, al no llegar a demostrar que en tal tarea -al margen de su acierto o error- se hayan apartado de los límites que le imponen la ley y la Constitución. Por último, los fundamentos expresados por el Municipio no logran persuadir a esta Corte de la configuración en el caso de un supuesto de gravedad institucional puesto que los argumentos esbozados no son idóneos para demostrar que la cuestión debatida exceda el marco del interés individual de las partes, circunstancia que la recurrente debe demostrar configurada (cfr. Fallos:255:41; 290:266; 292:220; 307:770; A. y S., T. 48, pág. 292; T.81, pág. 276). Lo expuesto es suficiente para determinar el rechazo de la queja interpuesta. Por ello, la Corte Suprema de Justicia de la Provincia RESUELVE: Rechazar la queja interpuesta. Regístrese, hágase saber y oportunamente remítanse copias al Tribunal de origen. FDO.: FALISTOCCO GUTIÉRREZ NETRI SPULER FERNÁNDEZ RIESTRA (SECRETARIA). FUNDAMENTOS DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR FALISTOCCO Coincido con la solución propuesta y adhiero a los fundamentos expuestos en el punto 2, en tanto resuelve rechazar la queja interpuesta confirmando el rechazo del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Municipalidad de Rafaela. Concretamente, los agravios de la recurrente relativos a "la necesidad de que el caso se resolviera a la luz del derecho administrativo" y que se "había desconocido la autonomía municipal sin considerarse que el Juez administrativo no podía declarar la inconstitucionalidad de la Ordenanza" no logran conmovier toda la fundamentación desplegada por el A quo al resolver el caso concreto en oportunidad de la apelación y al denegar el recurso extraordinario local, y ello sin perjuicio de las manifestaciones que hizo el Magistrado sobre la naturaleza de la sanción, el derecho punitivo y los principios que consideró aplicables para resolver el "sub lite". En efecto, no lucen configurados los achacados vicios de arbitrariedad, puesto que del análisis que realizó el Sentenciante surge que, aún después de haber interpretado el artículo 22 del Código Municipal de Faltas y realizado algunas consideraciones sobre la extensión del "nom bis in idem" a las faltas municipales, igualmente el Juzgador aplicó a la solución del caso la presunción de legitimidad que deriva del ordenamiento jurídico administrativo, realizando aquellas valoraciones a las que responde dicho ordenamiento y que no pueden dejarse de lado en el ejercicio de su labor jurisdiccional. En definitiva, el A quo al decidir sobre infracciones y faltas municipales, ponderó en dicha faena el alcance revisor de su propia labor jurisdiccional y la plena vigencia, en el caso, de los principios de legitimidad y de ejecutoriedad de los actos administrativos. Así, del decisorio impugnado surge que el Juez de Distrito en lo Penal de Faltas primeramente evaluó que, de la lectura de la sentencia dictada el 30.11.2011 por el Juzgado Municipal de Faltas de Rafaela ordenando la clausura temporaria por 15 días del comercio denominado

DEEP, surgía que la imposición de la pena de clausura resistida procedía de 27 infracciones que habían constatado inspectores municipales en dicho comercio, durante el curso del año 2011. Acto seguido consideró que de dicha sentencia municipal y del relato efectuado por los apelantes -señores Javier Ernesto Giavaresco Ponce y Luis Alberto Otero- se desprendería explícitamente que antes de aquella sanción de clausura temporaria, los responsables del comercio habían cancelado, mediante pago voluntario aceptado invariablemente por el Juzgado Municipal de Faltas, todas las multas susceptibles de ser impuestas en virtud de las 27 contravenciones constatadas. Asimismo expresó el Sentenciante que la cuestión sobre dichas multas no había sido introducida al debate haciendo innecesario pronunciarse sobre la procedencia legal de los pagos realizados, habida cuenta que a tenor del último párrafo del artículo 22 del Código Municipal de Faltas -Parte General aprobada por Ordenanza N° 3686- el abono de la multa anticipado a la sentencia es viable sólo cuando la infracción sea reprimida exclusivamente con esta clase de pena; empero, subrayó el Magistrado que el Juzgado de faltas "los aceptó y -en consecuencia- les reconoció pleno efecto cancelatorio otorgado por dicha disposición, a saber, la de extinguir la acción penal" (cfr.f. 1v.). Seguidamente, entendió el Juez a quo que a esa conclusión -sobre la extinción de la acción penal- "no la perjudica la circunstancia -notoria si se repasa el contenido del expediente administrativo antecedente de esta apelación (Exp. Letra J-N° 239163/9- Fichero 68) y se infiere de la respuesta brindada a esta instancia (fs. 110, 2do.párr.)- de que el Juzgado Municipal haya omitido pronunciarse sobre los pagos de manera expresa, mediante sentencia, auto interlocutorio o cuanto menos simple proveído, pues aquella aceptación valía frente a los administrados autores de las infracciones como un pronunciamiento formal categórico, cuya existencia y consecuencias extintorias la administración no podría desconocer -pretendiendo v.g. que ante la ausencia de ese pronunciamiento, los pagos están desprovistos de todo efecto legal-? (f. 1v.) . Asimismo juzgó que dicha omisión, le era imputable de manera exclusiva a la Administración en virtud de la denominada doctrina de los actos propios, porque lo contrario implicaría que la Administración invocara a su favor las consecuencias de su propia torpeza. Y agregó el Magistrado que ello era así con mayor razón, en cuanto la comparecencia espontánea del infractor para realizar pagos de multas - ante una falta constatada en un acta de comprobación de infracción- era considerada por el Juzgado (Municipal) como "reconocimiento expreso de las infracciones que las actas constatan", según lo había hecho saber el mismo señor Juez Municipal en su contestación de fojas 110, tercer párrafo de las actuaciones. En esa línea, y ya ponderadas las constancias de la causa y los antecedentes del acto administrativo impugnado, el Magistrado finalmente consideró que la sanción impuesta en la resolución que se impugnaba vulneraba el "non bis in idem". De lo expuesto pues, no se advierte que el Juez A quo hubiera incumplido con su labor de revisión de la legitimidad en el obrar administrativo de la manera en que le era constitucionalmente exigible, puesto que el Sentenciante abordó derechamente el examen de legalidad de la condena municipal, comprobándose en el caso, que se vulneraba el "non bis in idem" desde una óptica que no resulta estrictamente materia exclusiva del derecho penal y que se condice con las particularidades de la causa sometida a juicio, esto es, la revisión o control judicial de la legalidad de un acto administrativo que impone una clausura temporaria por infracción a la Ordenanza de nocturnidad de Rafaela N° 4314 y a la normativa prevista en el Código Municipal de Faltas. Y más allá de la postura que pudiera adoptarse con relación a la interpretación que correspondía darle al artículo 22 inc. c) de la ordenanza 4314, lo cierto es que el Juzgador en ningún momento soslayó el análisis de los antecedentes administrativos fundantes de la resolución apelada que lo llevaron a resolver la aplicación de la extinción de la acción, tal como fue referida. En dicho orden de consideraciones, surge manifiesto de las constancias de la causa que el A quo, realizó la revisión judicial de la actuación de la administración que le es requerida constitucionalmente y analizó efectivamente los actos administrativos -27 infracciones constatadas- presuntamente legítimos sobre los cuales se apoyó la resolución apelada en confrontación con los achaques que enderezaron contra aquella los apelantes, empero, tal como advirtió el Magistrado, en el punto 4° B) del auto denegatorio, la Municipalidad recurrente ninguna referencia hizo sobre el alcance de los pagos aceptados por el Juez Municipal ni controvertió, en forma seria y contundente, el alcance atribuido a los mismos. (cfr.f. 20). En ese sentido, se desprende de la sentencia cuestionada que la labor judicial alcanzó la amplitud y profundidad requeridas como para sostenerse frente a los agravios enderezados contra aquella por la Municipalidad ahora recurrente, sobre todo, aquellos relativos al control de legalidad de la condena municipal, y que surgen de la confrontación de lo actuado en sede administrativa con el ordenamiento jurídico local vigente que resultaba aplicable. Frente a todo lo expuesto, los agravios de la Municipalidad de Rafaela referidos a la falta de fundamentación en que incurriera el Juez Penal de Faltas al resolver soslayando los principios del derecho administrativo y con afectación del eficaz ejercicio del poder de policía municipal no pueden ser acogidos en tanto luce manifiesto de las actuaciones que el Juzgador les otorgó merecido tratamiento, y adoptó una solución sin olvido de las cuestiones de Derecho público y la finalidad de este. Por todo ello, corresponde rechazar la queja interpuesta. FDO.: FALISTOCCO FERNÁNDEZ RIESTRA (SECRETARIA). Correlaciones: AFIP c/Lacroix, Raquel María s/infracción al art. 40 de la ley 11.683 - Cám. Fed. Salta - 15/05/2012 Cita digital: