

Expediente: C-185108/21 - Tribunal Contencioso Administrativo - Sala II -
Vocalía 4

**APELACIÓN DE RESOLUCIONES DE JUZGADOS DE FALTA
MUNICIPALES**

**VILLAGRA, JUAN IGNACIO C/ MUNICIPALIDAD DE SAN SALVADOR
DE JUJUY**

En la ciudad de San Salvador de Jujuy, a los 12 días del mes de julio del año dos mil veintidós, reunidos en dependencias de la Sala II del Tribunal en lo Contencioso Administrativo de la Provincia de Jujuy los Jueces Fernando Raúl Pedicone y Sebastián Damiano, bajo la presidencia del primero, vieron el Expediente N° C-185.108/21, caratulado: “Apelación de Resoluciones de Juzgados de Faltas Municipales: Villagra Juan Ignacio c/Municipalidad de San Salvador de Jujuy”, por lo que proceden emitir su voto en el orden expuesto. Luego de la deliberación, el Juez Pedicone dijo:

I.- En fecha 31/08/21 se presenta Juan Ignacio Villagra, [REDACTED] por su propio derecho y con el patrocinio letrado del abogado [REDACTED] [REDACTED], quien deduce recurso de Apelación en contra de la Resolución de fecha 10/08/21 dictada por el Juzgado de Faltas de Primera Nominación de la Municipalidad de San Salvador de Jujuy.

II.- Al concretar su pretensión, solicita que se revoque la sanción impuesta y su nulidad por aplicar una sanción con sustento en lo previsto en la Ordenanza N° 7.468/2020, norma que no se encontraba vigente al momento de los hechos. En subsidio plantea la inconstitucionalidad de la mencionada Ordenanza Municipal por resultar contraria al derecho constitucional a trabajar y a ejercer toda industria lícita (art. 14 CN).

III.- En el Capítulo IV al relatar antecedentes sostiene que en fecha 11/12/20 fue interceptado por un inspector de tránsito, quien labró el acta de comprobación con la siguiente descripción: “Vehículo no habilitado para transporte de pasajeros contravención art. 72 c, 4, Ley 24.449/95- Ord. 7468/20”, y como observación: “Uber - reincidente”.

Señala que en tiempo y forma presentó su descargo y solicitó su sobreseimiento por defectos formales en el acta y porque la actividad que se imputaba no constituye infracción alguna, ya que no requiere una habilitación, y porque que no se establece cuál de todas es la habilitación que, a juicio del Agente, le faltaba.

La Ordenanza Municipal N° 6.666 en su Capítulo VII regula las faltas al tránsito y transporte vehicular de las siguientes actividades taxis, transporte de pasajeros o transporte escolar, transporte público de pasajeros, transporte de cargas, mercadería o taxiflet.

Afirma que la Ordenanza N° 74.68/20 a la que hace referencia el acta no se

encontraba vigente al momento de los hechos, motivo por el cual no podía ser invocada para justificar la supuesta falta que se imputaba. Señala que la Ordenanza mencionada fue dictada por el Concejo Deliberante de la ciudad de San Salvador de Jujuy en fecha 03/12/20, promulgada por el Ejecutivo Municipal el 09/12/20 y publicada en el Boletín Oficial de San Salvador de Jujuy el mismo día que se labró el acta, el 11/12/20, y que en ninguno de sus artículos establece que dicha norma entraría en vigencia “desde la fecha de su publicación”, ni menciona una fecha exacta en la que empezaría a regir.

En consecuencia, de acuerdo con lo que dispone el art. 40 de la Carta Orgánica de la Municipalidad de San Salvador de Jujuy, la Ordenanza habría entrado en vigencia el 16/12/20, cinco (5) días después de su publicación oficial y por ello solicita la revocación de la sanción impuesta. En subsidio solicita se declare la nulidad de la Ordenanza N° 7.468/20 por considerar que la misma atenta contra el derecho a trabajar y a ejercer toda industria lícita, posición que defiende con extensos argumentos. Finalmente cita derecho, ofrece prueba, hace reserva del caso federal y peticiona.

IV.- En fecha 31/08/21 se corre traslado de la demanda y se presenta el abogado Eduardo Rodríguez Brabo por la accionada el 19/09/21 y contesta la misma. Formula una negativa en general y en particular y al momento de ejercer la defensa de su representado, afirma que la instauración y vigencia de la medida cautelar decretada en el Expediente N° C-168.190/20, caratulado: “Amparo Genérico: MUNICIPALIDAD DE SAN SALVADOR DE JUJUY c/UBER ARGENTINA S.R.L. (Sociedad en formación) y otros”, radicada en el Tribunal Contencioso Administrativo - Sala I – Vocalía N° 1, de fecha 13/11/2020, por la que se ordena “la suspensión provisoria de la aplicación de la plataforma y sistema que utilice la Empresa UBER, UBER ARGENTINA S.R.L. (Sociedad en Formación), quien deberá abstenerse de prestar todo tipo de actividad o servicio de transporte bajo la modalidad UBER, o UBER ARGENTINA S.R.L., por sí o a través de otras plataformas relacionadas con dichas sociedades, y/o conductores, socios de las mismas, en todo el ámbito de la ciudad de San Salvador de Jujuy, hasta tanto se dicte sentencia definitiva en estos autos...”. Sostiene que la accionante tenía conocimiento al haber tomado estado público por los medios de prensa locales. Es decir, el actor prestaba servicio de UBER en forma deliberada cuando la propia Justicia ante la cual procedió a entablar el presente recurso, ya había dispuesto la medida cautelar por la cual no se podía ejercer su prestación.

Afirma que el personal municipal a través de sus inspectores constató una clara y evidente infracción del vehículo que conducía el actor, la que fue labrada en Acta N° 00429498 en fecha 11/12/20, ello en virtud de la Ley Nacional de Tránsito N° 24.449/1995 - Ordenanza N° 7.468/20, por “vehículo no habilitado

para transportar pasajero”. Respecto al planteo de inconstitucionalidad de la Ordenanza Municipal N° 7.468/20 solicitado, sostiene que debe ser rechazado ya que es competencia de la Municipalidad de San Salvador de Jujuy la creación de los servicios públicos y en especial la regulación y fiscalización del servicio alternativo de transporte de pasajeros, servicio que se ya se encontraba reglamentado por Ordenanza N° 3089/2000 y sus modificatorias, y que fue ampliado por la Ordenanza N° 7.468/2020.-

Señala que, en el caso de autos, nos encontramos ante un sistema de transporte de pasajeros (UBER) que pretende introducirse en la ciudad sin estar habilitado, en total contravención con la normativa vigente por estar operando vehículos y sin estar autorizado por parte de la autoridad de aplicación municipal. Finalmente cita derecho, ofrece prueba, hace reserva del caso federal y peticiona.

Abierta a prueba la causa y producida la totalidad de la admitida a juicio, en fecha 05/10/21 se clausura esa etapa del proceso y se llama autos para sentencia, providencia firme a la fecha, por lo que sólo resta resolver. VI.- Conforme fuera trabada la litis, la parte actora o recurrente solicita que se revoque la sanción impuesta, pues ella resulta nula por haberse dictado con fundamento en una norma que no se encontraría vigente y en su caso, en forma subsidiaria solicita que se declare la inconstitucionalidad de la Ordenanza N° 7.468/20, y el Municipio se opone a ello. En consideración a los términos en que fue planteada la demanda y la forma en que se han suscitado los hechos, lo que corresponde en este caso es efectuar un análisis de la vigencia temporal de la Ordenanza N° 7.468/20 en la que se funda la sanción impuesta. En este orden de ideas, cabe decir que la Ordenanza N° 7.468/20 fue sancionada por el Concejo Deliberante capitalino el día 03/12/20, promulgada por el Departamento Ejecutivo el día 09/12/20 y publicada en el Boletín Oficial el día 11/12/20.

De las actuaciones administrativas que la demandada acompaña como prueba, se desprende que el acta de comprobación N° 429498 por la que se constata la falta imputada al recurrente data del día 11/12/20 (ver Expediente administrativo N° 11-8777/20 agregado en formato digital). Tal como lo afirma la actora, la Ordenanza N° 7.468/20 no establece la fecha de su entrada en vigencia, por lo cual corresponde aplicar la norma contenida en el art. 40° de la Carta Orgánica Municipal, que dispone: “PUBLICACIÓN: Las ordenanzas regirán, luego de su publicación en el boletín oficial o en diarios locales, a partir del momento que ellas lo dispongan; si no establecieran fecha, serán obligatorias a partir de los cinco (5) días corridos posteriores a dicha publicación”.

Es decir, al momento de la constatación de la supuesta falta, la ordenanza en la

que ella se funda no se encontraba vigente y por ende la posterior aplicación de la multa por parte del Juzgado de Faltas resulta nula, por aplicación del principio de irretroactividad de la ley penal consagrado en el artículo 18 de nuestra Ley Fundamental, artículo 29 de la Carta Magna Provincial y artículo 55 de la Carta Orgánica Municipal.

Así, se ha dicho: “En suma, en un Estado de Derecho, los principios de legalidad e irretroactividad presiden la actuación de todos los órganos del Estado, en sus respectivas competencias, particularmente cuando viene al caso el ejercicio del poder punitivo...” (Conf. caso "Baena Ricardo y otros", supra nota 139, párr. 106, citando cfr., inter alia, Eur. Court HR, Ezelin v. France -Application no. 25196/94 - Judgment of 15 November 2001, para. 45, y Eur. Court HR, Müller and others v. Switzerland -Application N° 10737/84 - Judgment of 24 May 1988, para. 29).

Desde esta perspectiva también se ha dicho “que el proceso municipal de faltas debe verbalizarse con estricto seguimiento de las pautas normativas, doctrinarias y jurisprudenciales asignadas al debido proceso legal o derecho a la jurisdicción en el proceso” (conf. Fallos, 310:2303; 227:667).

Con las particularidades de presente caso, considero que resulta aplicable el criterio del STJ que ha dicho: “Tal como se ha establecido, la publicación de las normas en el medio oficial, resulta un requisito indispensable para su entrada en vigencia. Ello en razón de que dicha publicación es la forma de hacer entrar en funcionamiento la presunción de conocimiento de la ley por parte de los ciudadanos. Ahora bien, en el caso, no se trata de evaluar la eficacia del medio de publicación provincial en relación al municipal, sino del régimen legal establecido para la publicación de los actos de gobierno. En tal sentido y tal como surge de las normas reseñadas, nuestras leyes provinciales han determinado que los actos emanados de las municipalidades deben ser publicados en el Boletín Oficial Provincial, es por ello que la publicación en el Boletín Oficial Municipal podrá ser, en todo caso, complementaria o coadyuvante, pero no puede suplir la publicación en el medio oficial provincial. Se arriba a tal conclusión en virtud del orden de prelación de normas, en razón del cual no puede una norma municipal derogar o dejar sin efecto una norma provincial. El acto administrativo es aquél que de suyo es apto para producir efectos jurídicos; si los efectos jurídicos no se producen sin el requisito de la publicidad, entonces no es acto administrativo el que ha sido dictado pero no publicado (Gordillo, Agustín, El Acto Administrativo, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1969, 2ª ed., p. 323). En sentido similar ha dicho también: “Mientras la «publicidad» o «comunicación» no hayan tenido lugar, se considera que los administrados ignoran la existencia del acto, para quienes es como si no existiere (Marienhoff, Miguel S., Tratado de Derecho Administrativo, Tomo II, Ed Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1966, p. 338). “El acto legislativo, dada la forma republicana representativa federal de gobierno adoptada por la Nación

Argentina (art. 1º, Const. Nac.), no puede ser reservado, oculto ni sorpresivo para los ciudadanos, para la sociedad, para el obligado por la ley, aunque haya tenido conocimiento de la gestación y también de la sanción de la ley por algún otro medio de publicidad no oficial, porque en orden a los derechos, deberes y obligaciones jurídicos y a la estabilidad de ellos, no puede quedar librada su vigencia a la profana publicación.” (Gordillo, Agustín, Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas, Tomo 11, Marchas y Contramarchas en Economía y Derecho Administrativo, Ed. Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires, 2015, p. 55). Es necesario remarcar, a esta altura del desarrollo que la publicación de las normas está ligada de manera irremediable al Principio de Legalidad, respecto del cual se ha dicho: “El principio de legalidad está para intervenir cuando no exista el apego debido a la legalidad por parte del Estado en la afectación al subordinado. Controla la aplicación de normas adjetivas y sustantivas. Se enfoca en la competencia y la legalidad, y es en parte estático y en parte dinámico. Establece quién debe realizar el acto y cómo debe hacerlo. Verifica la conformidad de actuación de la autoridad y la conformidad del resultado de su actuación con la ley y la Constitución. En el Poder Ejecutivo y Judicial la aplicación del principio debe ser total porque estos son los encargados de guardar y hacer guardar tanto el ordenamiento supremo de cada Estado como las leyes que de él se deriven. En el Poder Legislativo es determinante su estricta aplicación porque de ello depende la validez de su creación.” (Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano 97 AÑO XV, Montevideo, 2009, PP. 97-108 ISSN 15104974 - Roberto Islas Montes). En términos generales, el enunciado jurídico dice que, si se cumplen determinados requisitos condicionados por el orden normativo, debe producirse determinado acto establecido por éste. En el caso particular que estamos tratando, el acto de autoridad se produce al cumplir los requisitos establecidos por el orden jurídico, y su validez está condicionada por el cumplimiento de esos requisitos a que debe sujetarse la actividad estatal para afectar algún derecho del gobernado. Ferrajoli llama a esto “la garantía política de la fidelidad de los poderes públicos” y dice que “consiste en el respeto por parte de éstos de la legalidad constitucional”; así “cada poder público debe actuar estrictamente en su órbita de atribuciones” y no en otra. Este es el principio de legalidad jurídico: la ley rige el acontecimiento, el acontecimiento se sujeta a la ley y nunca esperamos que el acontecimiento viole la ley; sería antijurídico. De modo que entendemos que todo acto de autoridad debe ajustar su actuación al orden legal.” (Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano 97 AÑO XV, Montevideo, 2009, PP. 97-108 ISSN 15104974 - Roberto Islas Montes; Luigi Ferrajoli: Derecho y razón. Teoría del gigantismo penal, Madrid: Trotta, 1995, V-14-63- 2, p. 943; Juan Colombo Campbell: “Funciones del derecho procesal constitucional”, en Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano 2002, Montevideo: Fundación Konrad Adenauer, 2002, p. 137). Sin embargo, y tal

como lo señala el Sr. Fiscal General del Superior Tribunal de Justicia, en el caso en concreto, no puede soslayarse que el cumplimiento a rajatabla de la previsión normativa constitucional (art. 12 de la Constitución Provincial), relativa a la publicidad de los actos de gobierno, importaría una solución hartamente gravosa para la accionada, en tanto las normas cuestionadas (3898/2003 y 6666/2014) resultan esenciales para el cumplimiento de los fines y de los actos de gobierno y administración propios de la Administración Municipal. Es por ello que, respecto de las Ordenanzas N° 3898/2003 y 6666/2014, en tanto no fueron debidamente publicadas, corresponde declarar la ineficacia de los actos y hechos jurídicos realizados por el gobierno municipal, o sus agentes, respecto de los promotores de autos, que tuvieran por base dichas normas durante el periodo temporal en que las mismas no se encuentren debidamente publicadas en el Boletín Oficial Provincial.” (conf. Sentencia del STJ registrada en L.A. 6 N° 27).

Para concluir, considero también que el dictado de la medida cautelar por parte de la Sala I de este Tribunal a la que hace referencia la demandada, no puede ser un justificativo para avalar el accionar del Municipio, cuando es evidente que se están vulnerando normas y garantías de rango constitucional. Resuelta esta cuestión, corresponde decir que el planteo de inconstitucionalidad formulado por la actora no requiere ser abordado y cabe reiterar aquí lo dicho por la Corte Suprema de Justicia de la Nación: “... es bien sabido que el pronunciamiento judicial de inconstitucionalidad de una norma es una última ratio” (Fallos: 288:325; 290:83; 292:190; 301:962; 324:3345; 4404:325). Por lo expuesto, se hace lugar al recurso de apelación deducido por Juan Ignacio Villagra y se revoca la Resolución de fecha 10/08/21 dictada por el Juzgado de Faltas de Primera Nominación de la Municipalidad de San Salvador de Jujuy.

VI.- En cuanto a las costas y conforme a la forma en la que se resuelve la cuestión, se imponen a la demandada que resulta vencida.

VII.- Respecto a la regulación de honorarios y en consideración a que con la revocación del punto II de la sentencia recurrida la multa impuesta al actor ha sido dejada sin efecto, corresponde fijar los honorarios de los letrados intervinientes conforme lo dispuesto por el artículo 26 de la ley 6.112 y regular los honorarios del abogado [REDACTED] en la suma de pesos veintisiete mil trescientos veinte (\$ 27.320.-) a la que se adicionarán intereses conforme lo previsto en sentencia del Superior Tribunal de Justicia registrada en L.A. 35 N° 254, con más el IVA si así correspondiera. No regular honorarios al representante de la Municipalidad de San Salvador de Jujuy (art. 21 de la Ley 6.112). Para fijar los honorarios del representante del actor se tuvo presente el mínimo establecido por el art. 26 de la Ley 6.112 consistente en diez (10) unidades de medida arancelaria (UMA) que al día de la fecha asciende a la suma de \$ 2.732.- (artículo 20 de la Ley 6.112) cada una.

Es mi voto.
El juez Sebastián Damiano dijo:
He expuesto conceptos similares al momento de la deliberación, por lo que adhiero a la solución propiciada en el voto que antecede.
Es mi voto.
Por ello, la Sala II del Tribunal en lo Contencioso Administrativo de la Provincia de Jujuy, conforme los considerandos

Resuelve:

- 1.- Hacer lugar al recurso de apelación deducido por Juan Ignacio Villagra y revocar la Resolución de fecha 10/08/21 dictada por el Juzgado de Faltas de Primera Nominación de la Municipalidad de San Salvador de Jujuy.
- 2.- Imponer las costas a la vencida y regular los honorarios del abogado [REDACTED] [REDACTED] en la suma de \$ 27.320.- que devengará intereses desde la fecha de la presente y hasta su efectivo pago, conforme la tasa activa cartera general (préstamos) nominal anual vencida a treinta días del Banco de la Nación Argentina, con más el IVA si así correspondiera.
- 3.- Dejar copia en autos, protocolizar, hacer saber y oportunamente archivar estos obrados.-

Firmado por Pedicone, Fernando Raul - Juez del Tribunal en lo Contencioso Administrativo

Firmado por Damiano, Sebastian - Juez del Tribunal en lo Contencioso Administrativo

Firmado por Zubieta, Elbio Nicolas - Secretario de Primera Instancia

Cédula/s Notificada/s:

- [REDACTED]
- 4934 - MUNICIPALIDAD DE SAN SALVADOR DE JUJUY, (Notificada 13-07-2022Ver)