

En Cipolletti, Provincia de Río Negro, a los 2 días del mes de octubre del año 2.013 se reúnen en acuerdo los Sres. Jueces de la Cámara de Apelaciones en lo Civil, Comercial y de Minería de la Cuarta Circunscripción Judicial, integrada al efecto con el Dr. Luis F. Méndez, con asiento de funciones en esta ciudad, para resolver en los autos caratulados: "REALES LIDIA RAQUEL C/ MUNICIPALIDAD DE CIPOLLETTI S/ CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO" (Expte. N° 2068-SC-12);

De acuerdo con el sorteo realizado, previa discusión de la temática del fallo a dictar y formulación de las cuestiones a resolver, con la presencia de los miembros del Tribunal, de lo que da fe el actuario, corresponde votar en primer término al Dr. Edgardo J. Albrieu, quien dijo:

I.- Que a fs. 02/04 la Sra. Reales Lidia Raquel inicia acción procesal administrativa contra la Municipalidad de Cipolletti, solicitando se declare la nulidad de la sentencia de fecha 15 de junio del año 2.012 del Juzgado de Faltas de esta ciudad, mediante la cual se le impusiera multa de cuatrocientos cincuenta pesos (\$450) por infracción a lo dispuesto en el artículo 43 inciso segundo del Código Municipal de Faltas, con expresa imposición de costas a la demandada.-

Relata que el día 08 de mayo del año 2.012, su vecina, la Sra. Galiano Victoria Elena formula denuncia en el Juzgado Municipal de Faltas, aduciendo que un vecino paseaba a su perro Gran Danés sin correa y sin bozal, agregando luego que el mismo agredió al suyo que se encontraba dentro de su propiedad, lastimándole una de sus orejas.-

Continúa relatando que el día 12 de mayo inspectores municipales le realizan una visita, notificándole la denuncia realizada en su contra y comunicándole que debe pasear a su perro con correa y bozal, pues en caso contrario se labrará acta contravencional.-

Añade que posteriormente, el día 10 de mayo, la vecina Sra. Galiano realiza una segunda denuncia, en términos similares a la primera, acompañando un informe emitido por un médico veterinario, con el que –según la actora- intenta demostrar que su perro fue atendido por lesiones. Luego, el día 22 de mayo la denunciante acompaña un segundo informe clínico, y un recibo del veterinario por la suma de \$430.-

Refiere que el día 18 de mayo desde el Juzgado Municipal de Faltas se dicta la providencia mediante la cual se ordena su citación en calidad de imputada, a efectos de ejercer su derecho de defensa. A tales efectos, manifiesta que el día 13 de junio efectuó descargo en el Municipio, negando las acusaciones que se le imputan y declarando que a su mascota la pasea con bozal, collar de ahorque y cadena, como indica la ordenanza municipal N° 53/83.-

Afirma que en ese estado de la causa, sin haberse incorporado ningún elemento de prueba, la Sra. Jueza de Faltas dicta sentencia en su contra, por considerar que infringió el artículo 43 inciso segundo del Código de Faltas municipal y el artículo quinto de la ordenanza N° 55/83.-

Solicita se declare la nulidad de la sentencia recaída en su contra, por considerarla infundada, en razón de no haber existido acta de infracción alguna en su contra, y por entender que no existen elementos probatorios que permitan acreditar la comisión de la falta que se le imputa.-

A fs. 04 se da curso a la acción.-

A fs. 05/17 obra expediente N° 6317/12 tramitado ante el Juzgado de Faltas Municipal.-

A fs. 26/27 y vta. obra poder general para juicios otorgado por la Municipalidad de Cipolletti a favor de los Dres. Apcarián, Santos y Caldiero.-

A fs. 28/30 y vta. los apoderados de la Municipalidad contestan el traslado conferido a fs. 23 y solicitan el rechazo de la demanda, con costas a la actora.-

Relatan que en el expediente tramitado ante el Juzgado de Faltas, se dispuso efectuar una constatación en el domicilio de la denunciada, verificándose en dicha oportunidad que el perro individualizado por la Sra. Galiano, pertenecía a la Sra. Reales. Indican que en dicho acto se le hizo saber a esta última de la denuncia en su contra y, asimismo, se le advirtió que su mascota debía ser paseada con correa y con bozal.-

Refieren que la medida dispuesta por la Sra. Jueza de Faltas fue de carácter preventivo y con el objetivo de poder individualizar a la vecina denunciada, dado que la Sra. Galiano había expresado no conocer el nombre de la dueña del perro, aunque sí pudo brindar especificaciones correspondientes a su vivienda.-

Señalan que pese a ello, dos días después la Sra. Galiano efectúa nueva denuncia en contra de la Sra. Reales, manifestando que el Gran Danés de su propiedad mordió a su mascota, produciéndole lesiones en una de sus orejas, por lo que debió ser atendido por un veterinario, acreditando la veracidad de los hechos denunciados con los certificados correspondientes emitidos por este profesional.-

Rechazan el acogimiento de la acción intentada por la Sra. Reales, por entender que si bien en la denuncia no se individualiza al dueño de la mascota agresora, sí fueron brindadas especificaciones para determinar cuál sería su domicilio. Y respecto de la falta de expresión del veterinario acerca del origen de las lesiones del can de la Sra. Galiano, señalan que difícilmente él pueda saberlo, en tanto solo se limitó a recibir el animal herido, constando en el certificado por él suscripto, la lesión y el tratamiento

aplicado.-

Agregan que en virtud de la falta que se sanciona, no se puede exigir que el juez o los inspectores presencien el instante en el que la vecina pasea a su perro sin las condiciones exigidas por la normativa municipal, así como tampoco se podría exigir tener una fotografía tomada en el instante en que el perro muerde al can de la vecina, pues no sería razonable exigir a las personas que vayan preconstituyendo prueba, a los fines de acreditar fehacientemente sus dichos. Señalan que en este tipo de casos, los indicios son suficientes para que en base a las reglas de la sana crítica, se pueda dictar una sentencia y por otra parte, refieren que la actora tuvo oportunidad de ejercer su derecho de defensa, pero que solamente se limitó a negar la acusación, por lo que la acción intentada ante esta Cámara no puede prosperar.-

A fs. 31 se dispone la apertura a prueba de la causa y se fija fecha para la realización de audiencia preliminar, obrando a fs. 32 acta de su celebración, proveyéndose la prueba.-

A fs. 40 obra acta de audiencia de prueba, la que queda registrada por medios electrónicos y audiovisuales y pasan los autos al acuerdo.-

II.- Expuesto de esta forma, debo decir en primer lugar, que la presunción de legitimidad de la que gozan los actos administrativos (conf. artículo 14 ley provincial 2.938) resulta ser quizás su característica más controvertida, no en lo atinente a su definición, la que puede ser entendida como “la suposición de que toda la actividad de la Administración guarda conformidad con el ordenamiento jurídico (...)” (conf. Julio Rodolfo Comadira “El acto administrativo en la ley Nacional de Procedimientos Administrativos”, Fondo editorial de derecho y economía, pág. 137), sino en lo relativo a las consecuencias que de ella se derivan.-

En este sentido, y circunscribiendo el análisis a lo que a este caso interesa, debe decirse que su existencia ocasiona una suerte de inversión de la carga de la prueba, por cuanto quien alegue la invalidez de un acto administrativo será quien deba encaminar su actividad probatoria a acreditar que este ha sido afectado por un vicio en alguno (o algunos) de sus elementos esenciales. Así es que doctrinaria y jurisprudencialmente se ha dicho que “de la presunción de legalidad de los actos administrativos, surge la regla legal según la cual el que impugna la validez del acto debe probar los extremos de la ilegalidad del mismo” (conf. Se. CIVIL N° 75/90 “AZCARATE” del 13 09 90; ídem Corte Suprema de Justicia de la Nación en “S.A. Ganadera Los Lagos c/ Nación Argentina”, Fallos, 190: 142; CSJN.: “Carlos Arnoldo Pustelnik y otros”, Fallos 293: 133; Gordillo “Tratado de Derecho Administrativo”, Ed. Fundación de Derecho

Administrativo, t. 3, pág. V 27 y ss.; GORDILLO, Agustín, ob. cit., pág. V 32; COMADIRA, Julio R., "El Acto Administrativo: en la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos", Ed. La Ley, Bs. As. 2003, pág. 37). (STJRNCO: AU. 92/05 "C. P., M. C. c/ Junta vecinal del Barrio Las Chacras s/ Contencioso administrativo s/ Competencia" de fecha 17 08 05. Habiéndose pronunciado en iguales términos el Superior Tribunal de Justicia Provincial, conf. Se. N° 75/90 del 13-09-90, voto del Dr. Soderó Nievas, y Se. 36/05 "M., V. M. Y OTRA c/INSTITUTO DE PLANIFICACION Y PROMOCION DE LA VIVIENDA (I.P.P.V) Y PROVINCIA DE RIO NEGRO s/CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO s/APELACIÓN" (Expte. N° 19911/04-STJ-), 25-04-05; "PROVINCIA DE RIO NEGRO s/QUEJA EN: 'C. M., O. s/ACCION DE AMPARO'" (Expte. N° 19810/04-STJ), 24-11-04). Y en similares términos: "La presunción de legitimidad de los actos administrativos se traduce, entre otros aspectos, en la inversión de la carga de la prueba, por lo que no es la Administración quien debe probar con anticipación que sus actos son legítimos, es decir, que han sido dictados conforme al ordenamiento jurídico, sino que, por el contrario, corresponde la carga de probar la eventual invalidez a quienes tengan interés en ello" (Tribunal Superior de Justicia de Córdoba, Sala Contencioso-administrativa, del 19.06.2007, "Berrini, Nayle S. c. Provincia de Córdoba"); "La nulidad que se articula, parte de desconocer que los actos administrativos se presumen legítimos, y que para desvirtuar tal presunción, el administrado debe acreditar que el acto controvierte el orden público" (Hutchinson, Tomás, "Régimen de procedimiento administrativo", Ley 19549, revisado, ordenado y comentado. Ed. Astrea, 8va edición actualizada y ampliada 2006, pág. 114).-

Doctrinariamente, se ha explicado que la particularidad probatoria que la existencia de este requisito acarrea ha sido impuesta por el legislador "(...) por razones de eficacia y conveniencia, y se funda en el hecho de que "si no existiera tal principio, toda la actividad estatal podría ser cuestionada ante la posibilidad de justificar la desobediencia como regla normal en el cumplimiento de los actos administrativos, obstaculizando el cumplimiento de los fines públicos al anteponer el interés individual y privado al bien común" (Conf. Cassagne, "El acto administrativo", pág. 323, citado en "Tratado jurisprudencial y doctrinario", Director: Tomas Hutchinson, Coordinador: Héctor M. Pozo Gowland, Tomo I, editorial La Ley, volumen 1, pág. 117). El máximo tribunal provincial se ha pronunciado en igual sentido, indicando que la presunción de legitimidad del acto administrativo "configura una herramienta para consolidar la seguridad jurídica y la continuidad de la marcha del Estado, evitando la interrupción

mediante planteos arbitrarios”(Mayoría de los Dres. Balladini y Lutz, SE. 95/05 "B., M. R. S/ MEDIDA CAUTELAR AUTONOMA S/ INAPLICABILIDAD DE LEY" (Expte N° 18728/03 -STJ), 30-06-05).-

Refiriéndome específicamente al caso que nos compete, debe decirse que el primer planteo que realiza la actora en pos de lograr la nulidad de la sentencia atacada y que consiste en sostener que desde el Juzgado de Faltas se la citó a formular descargo por el hecho imputado (conf. artículo 7 Código de Procedimientos en materia de faltas municipales), cuando en verdad nunca se labró un acta de infracción en su contra, sino sólo un acta de constatación, la que considera no resulta ser suficiente para acreditar la autoría del hecho que se le imputa; no puede prosperar. Y esto en virtud de que conforme el artículo quinto del Código de Procedimientos en materia de faltas municipales, toda falta da lugar a una acción pública, sea que esta haya sido promovida de oficio o por simple denuncia ante autoridad correspondiente, como sería el caso de marras.-

El hecho de que la denunciante no pudiera brindar nombre y apellido de la dueña del perro Gran Danés que ocasionara lesiones al suyo, no implica que la denuncia efectuada en contra de la actora no pueda prosperar, pues las especificaciones que la primera diera en pos de identificar el domicilio de esta (conf. fs. 05), permitieron a los inspectores municipales individualizarlo y realizar la notificación de los hechos denunciados, así como constatar que el can que ocasionara la lesión pertenecía a esa vivienda.-

En segundo lugar, la Sra. Reales manifiesta que no existen en la causa elementos de prueba que permitan confirmar los hechos denunciados por la Sra. Galiano, sino sólo su testimonio, el cual entiende resulta insuficiente para fundar la sentencia condenatoria en su contra, y al que además impugna, por considerar que su vecina tiene un interés particular en la prosecución de la causa.-

Al respecto, debo decir que desde el Juzgado de Faltas y conforme surge de la prueba documental obrante a fs. 12/13 y vta. del presente expediente, se le dio la posibilidad a la denunciada de ejercer su derecho de defensa, quien limitó sus esfuerzos en este sentido a negar la imputación que se le adjudicara y a declarar que a su mascota la pasea con bozal, collar de ahorque y cadena, en cumplimiento de la normativa municipal, sin presentar ninguna otra prueba que diera sustento a sus dichos.-

Actitud procedimental esta que no resulta suficiente, a mi entender, para generar en mí la convicción suficiente que permita controvertir la presunción de legitimidad del acto impugnado, máxime si se tiene en cuenta lo dispuesto por el artículo 10 del Código de

Procedimientos en materia de faltas municipales, en el sentido de que las actas labradas por funcionarios competentes, que no sean enervadas por otras pruebas suficientes, podrán ser consideradas por el Juez como prueba de culpabilidad o de la responsabilidad del infractor. Tal ha sido el criterio de este Tribunal en casos anteriores, habiéndose expresado que “dicha acta, labrada por inspectores dependientes del Departamento de Comercio e Industria del municipio de Cipolletti, constituye una presunción iuris tantum de la veracidad de lo expresado y semiplena prueba de responsabilidad del infractor, salvo demostración en contrario por el imputado de una versión fáctica diferente de la asentada en el documento imputativo que escape aún de la generación de una duda razonable para dirigirse al aliento de una convicción en contrario de lo allí vertido (art. 10 del Código de Procedimiento)” (“ASOCIACIÓN CÍRCULO ITALIANO ING. JULIO CÉSAR CIPOLLETTI c/ MUNICIPALIDAD DE CIPOLLETTI s/ CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO”, Expte. N° 1781-SC-11, entre otros).-

Respecto a la impugnación del testimonio brindado por la Sra. Galiano, atento a que la misma manifestara haber desistido de la causa iniciada en sede del Juzgado de Paz local contra la Sra. Reales, no teniendo por ende, interés alguno en la resolución de la presente, la misma tampoco puede prosperar, debiendo considerarse, entonces, procedente su declaración, la que transcripta en su parte pertinente reza: "A mi perro le mordieron la oreja dos veces, el perro de la vecina. Primero un día y después el otro día le arrancó un pedazo de la oreja. La segunda vez lo denuncié (...) El perro estaba en mi casa -refiriéndose a su mascota propia-, por debajo de la reja -el Gran Danés- pasó la cabeza y lo mordió". Preguntada si es común que el perro de la vecina circule sin correa y sin bozal, la Sra. Galiano respondió que "lo pasean con correa, pero sin bozal", respondiendo en alusión a la continuación del hecho en época actual que "al perro lo veo siempre, con correa, pero sin bozal". Indicando, además, que al momento preciso de la agresión, el mismo se encontraba suelto.-

En otro orden de ideas, y atento a que la actora ha cuestionado la razonabilidad de la sentencia recaída en su contra, cabe señalar que el poder de policía “definido por la doctrina como una potestad reguladora del ejercicio de los derechos y del cumplimiento de los deberes constitucionales de los habitantes” (conf. Miguel S. Marienhoff “Tratado de Derecho Administrativo”, Tomo IV, Editorial Abeledo Perrot, pág. 514) “es una atribución perteneciente al órgano legislativo de gobierno” (conf. autor citado), ya sea que este pertenezca a la órbita nacional, provincial o municipal.

En la ciudad de Cipolletti, es la propia carta orgánica la que pone en cabeza del ente municipal la obligación de velar por la higiene, salubridad, moralidad y solidaridad de los habitantes; promoviendo, generando y controlando las actividades de trascendencia social destinadas a mejorar la calidad de vida de los vecinos, es decir, el ejercicio del poder de policía (conf. artículo seis, inciso h). El Superior Tribunal de Justicia provincial ha dicho al respecto que “Debemos recordar que el Poder de Policía (...) representa una parte de la función legislativa a los efectos de promover el bienestar general que regula los derechos individuales y colectivos y que es imposible que los legisladores puedan captar todas las circunstancias, momentos y formas que puedan presentarse en el ejercicio” (cf. STJRNCO, voto Dr. Sodero Nievas, in re “Loveli S.A. s/Acción de Inconstitucionalidad Leyes 548, art.68 y 3355”, Se. 50/05 del 31/05/05).-

“El fundamento constitucional de este instituto se encuentra en el art. 14 de nuestra Constitución Nacional que condiciona el ejercicio de los derechos en ella enumerados a las leyes que reglamenten su ejercicio. La regulación de los derechos necesariamente deriva de la vida en comunidad y debe tender a su bienestar, sin embargo esta regulación no es absoluta y encuentra sus límites en los principios de legalidad, razonabilidad e intimidad que la actividad del Estado debe preservar” (conf. criterio de esta Cámara en autos "MARSO, LUIS A C/ MUNICIPALIDAD DE CIPOLLETTI S/ CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO" (Expte. N° 1936-SC-11) del voto del Dr. Jorge Douglas Price).-

Cabe poner de resalto que a mi entender y para este caso en particular, el ejercicio de esta potestad reglamentaria por parte del Juzgado de Faltas municipal no se vislumbra excesivo ni arbitrario, sino por el contrario, ajustado a la normativa que rige la materia (es decir, Código de Faltas Municipal –ordenanza N° 136/08- y Código de Procedimientos en materia de faltas) en tanto se ha cumplido con el procedimiento allí previsto y se ha dado efectiva oportunidad a la actora para que ejerza su derecho de defensa.-

En virtud de todo lo expuesto, atendiendo por otra parte, a que la presunción de legitimidad de los actos administrativos no tiene carácter absoluto, pues como bien se ha dicho "es una presunción legal relativa, provisional, transitoria, calificada como presunción iuris tantum, que puede desvirtuar el interesado demostrando que el acto contravierte el orden jurídico (...) no es un valor consagrado, absoluto, iuris et de iure, sino un "juicio hipotético", que puede desvirtuarse acreditando que el acto tiene ilegitimidad en los casos en que haya necesidad de demostrar y probarlo" (Conf.

"Tratado jurisprudencial y doctrinario", Director: Tomas Hutchinson, Coordinador: Héctor M. Pozo Gowland, Tomo I, editorial La Ley, volumen 1, pág. 118), observándose que la actividad probatoria llevada a cabo por la actora ha sido insuficiente en pos de desvirtuar la presunción mencionada, y tomando en especial consideración la potestad sancionatoria que detenta el Municipio de esta ciudad, debe adelantarse la decisión de esta Cámara en el sentido de rechazar la acción intentada, confirmándose la resolución dictada por el Juzgado de Faltas local.-

En apoyo de esta tesitura, se ha resuelto que "si en los considerandos de la resolución se detallan suficientemente los hechos debidamente acreditados, encuadrables en las normas legales que tipifican las faltas imputadas en el sumario que, a su vez, configuran la causa de la decisión sancionatoria, es dable concluir que se ha configurado un acto idóneamente fundado" (SCBA, B 59960 S23-4-2003, "Gatti, Néstor Adolfo c/ Provincia de Buenos Aires (Fiscalía de Estado) s/ Demanda contencioso administrativa"). Postura que ha seguido el Superior Tribunal de Justicia provincial, en tanto ha dicho que "si el procedimiento empleado por la Administración para verificar la infracción (en el caso, el estacionamiento en lugar no permitido) no transgrede la adecuada posibilidad de defensa que la Constitución exige para que se resguarde la garantía del debido proceso, no puede proceder la pretensión anulatoria del recurrente, puesto que del análisis conjunto de las normas aplicables se deduce que el infractor no careció de una razonable oportunidad de ser escuchado y de ofrecer prueba, como así tampoco de la alternativa de acudir a un suficiente control judicial posterior (...)" (STJRNSC, Voto del Dr. Lutz, SE. 49/04, en autos "L., N. c/ MUNICIPALIDAD DE VIEDMA s/ CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO s/ APELACION", (Expte. N° 18914/03-STJ), 09-06-04); resolviendo en similar sentido que "La prueba basada en la presunción de legitimidad de los actos administrativos en materia contravencional es plena, pues las declaraciones de los empleados importan testimonios calificados, mientras no exista prueba en contrario. Tal es la doctrina y la jurisprudencia universal, bastando el proceso verbal o acta, o la sola declaración del oficial público, para la condena del infractor. Y así también estatuyen algunas disposiciones legales, acercando la prueba legal a la convicción moral, en esta materia" (conf. Corte Suprema de Justicia Sta. Fe., SAIJ. Nro. Texto Sumario J0023224, citado por el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Río Negro –voto del Dr. Lutz- en la sentencia N° 49/04 "L., N. c/ MUNICIPALIDAD DE VIEDMA s/ CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO s/ APELACION", (Expte. N° 18914/03-STJ), del 09-06-04).-

En la causa citada en último término, y en lo que aquí interesa, también se dijo que “Los agravios del recurrente, que básicamente giran en torno a las omisiones en que la Administración habría incurrido al no desplegar una mayor actividad en la comprobación de la infracción, pierden consistencia ante la convicción a la que razonablemente habría arribado la demandada acerca de la existencia del hecho, y la absoluta omisión en la que incurrió la actora, al ni siquiera intentar demostrar que tales hechos no eran verdaderos. Tampoco aportó la prueba respectiva que demuestre que el hecho ocurrido es contrario a lo que daba cuenta el documento (acta de infracción) expedido o elaborado por el agente en ejercicio de sus funciones, por lo que el mismo goza de la presunción de legitimidad y además conforme al art. 31 del Código de faltas puede ser consultada como prueba suficiente de responsabilidad del actor”.-

Tal mi voto.-

Los Sres. Jueces Dres. María Alicia Favot y Luis F. Méndez, adhieren al voto precedente por sus mismos razonamientos jurídicos.-

Por todo lo expuesto, esta Cámara de Apelaciones en lo Civil Comercial y de Minería,  
RESUELVE:

I.- Rechazar la acción procesal administrativa intentada y en consecuencia, confirmar la sentencia dictada por el Juzgado de Faltas Municipal, con costas a la actora perdidosa (conf. art. 68 CPCyC).-

II.- Regular los honorarios profesionales de la Dra. Mariela Devoto, patrocinante de la parte actora, en la suma de pesos tres mil doscientos sesenta (\$3.260) (conf. artículos 6 y 8 ley 2.212) y los de los Dres. Apcarián, Santos y Caldiero, apoderados de la Municipalidad de Cipolletti, en la suma de pesos tres mil doscientos sesenta (\$3.260) (conf. artículos 6 y 8 Ley 2.212).-

III.- Regístrese, notifíquese, oportunamente archívese.-

Con lo que terminó el ACUERDO, firmando los Sres. Jueces, Edgardo J. Albrieu y Luis F. Méndez , por ante mí, que certifico. Asimismo, se deja constancia de que la Dra. María Alicia Favot participó del presente acuerdo, pero no lo suscribe, en razón de encontrarse en uso de licencia.

Dr.Edgardo J.Albrieu Dr. Luis F.Mendez

Juez de Cámara Juez de Cámara

Dr.Jorge A.Benatti  
Secretario de Cámara