

AUTO INTERLOCUTORIO NÚMERO: 273.-

Córdoba, 13 de septiembre del año dos mil dieciséis.-----

VISTOS: -----

Estos autos caratulados: **“PERALTA, JUAN MANUEL C/
MUNICIPALIDAD DE CORDOBA – AMPARO – OTRAS CAUSAS DE
REMISIÓN (Expte. N° 2886224/36)”**, venidos del Juzgado de primera instancia y 50°
Nominación Civil y Comercial, en virtud de la apelación interpuesta en subsidio del
recurso de reposición por el Sr. Juan Manuel Peralta (fs. 39/47 vta.) contra el decreto del
8/8/2016 (fs. 37) -----

CONSIDERANDO: -----

1. Que los autos llegan a esta cámara en virtud de la interpretación de la
parte del art. 4 de la ley 4915 que regula la “competencia por prevención” que ha hecho
el Ministerio Público en su dictamen de fs. 54/62 y que la Cámara de Apelaciones de 2ª
Nominación en lo Civil y Comercial ha hecho suya en el proveído de fecha 26 de agosto
de 2016 (fs. 65).-----

En nuestro entender esa interpretación no es la adecuada. Esta Cámara
resolvió otro caso en el que otra persona (el Sr. Horacio Guillermo Funes), había pedido
en otra oportunidad (dos años atrás) la renovación de su licencia para conducir a la
Municipalidad de Córdoba, pero eso no autoriza entender que este tribunal ha prevenido
en un amparo dirigido contra el mismo acto lesivo que, según el accionante en estos
autos, afecta su derecho. Es evidente que la negativa de la Municipalidad a renovar la
licencia pedida por el Sr. Funes en 2014 es un acto perfectamente diferenciable por sus

sujetos y por la oportunidad en que se emite, de la negativa a renovar la licencia pedida por Peralta este año 2016.-----

La necesidad de asegurar la celeridad en el amparo llevó al legislador a consagrar el principio de competencia por prevención, de manera tal que “*cuando un mismo acto u omisión afectare el derecho de varias personas*” todas las causas deben ser acumuladas ante el mismo tribunal, que debe ser “*el juzgado que hubiese prevenido*”. Pero una recta inteligencia de esta norma nos indica que, para que opere este desplazamiento de la competencia debe tratarse del **mismo acto lesivo**. No basta que los actos lesivos sean **similares**, ni siquiera **idénticos**.-----

Parece claro que no es igual si estamos frente a un mismo acto que afecta a una pluralidad de personas –hipótesis en la que opera la competencia por prevención– que si estamos frente a una pluralidad de actos similares entre sí que afectan a una pluralidad de personas.-----

No desconoce esta Cámara que el Máximo Tribunal de la Provincia ha adoptado el mismo criterio interpretativo que sigue el Sr. Fiscal de Cámara, porque entiende que la expresión “*el mismo acto u omisión*” hace referencia a “*la misma situación fáctica lesiva del derecho*”, por lo que es “*elemento determinante para la concentración de competencia en un mismo magistrado la identidad de objeto y causa*”. Así se ha considerado que ello ocurre “*si en todos los casos se trata de personas que sufren discapacidad y como consecuencia de ello persiguen la cobertura integral o plena de todas sus necesidades médicas y complementarias a éstas derivadas de tal condición de parte del APROSS*”. Agrega el fallo que “*el hecho lesivo invocado en todos los casos es el mismo: la negativa de la obra social a brindar cobertura integral a las*

necesidades derivadas de la situación de discapacidad” (T.S.J. Cba., Sala E.C.O..A.I., 14/9/2009; Auto Interlocutorio N°41 en Ferreyra de De la Rúa, Angelina y Rodríguez Juárez, Manuel E., “Tribunal Superior de Justicia de Córdoba - Máximos precedentes”, La Ley 2013, Tomo III, pág. 206).-----

La simple lectura de los párrafos transcriptos pone de manifiesto que el voto mayoritario considera que se trata del mismo acto lesivo, cuando en realidad –al igual que ocurre en el caso de autos- estamos frente a una pluralidad de actos, independientes entre sí, aunque similares o aún idénticos. No se trata de un único acto por el que se les niegue a todos lo que piden, sino de dos negativas sucesivas iguales.----

Este criterio interpretativo lleva a un fraccionamiento de la competencia por materia en los amparos, que puede llegar casi hasta el infinito, porque ya no basta hablar de amparos civiles, laborales, de derecho administrativo, etc., sino que tendremos competencia en materia de amparos por denegación de licencia para conducir, por razones de salud y, dentro de éstos, un tribunal será competente en materia de amparos para provisión de medicamentos y tratamientos oncológicos, otros para VIH, otros para cobertura integral de la discapacidad, otro para tutelar los derechos de los niños vinculados a entidades deportivas que les niegan el pase a otros clubes, otro para amparos por contaminación de las aguas de los ríos, otro para las aguas de los lagos, otro para la atmósfera, etc.-----

La determinación del tribunal competente en un sistema que fracciona a tal extremo la competencia material, adquiere así un altísimo grado de complejidad que es razonable pensar seguirá incrementándose a medida que el registro de acciones de amparo se haga más abultado. Y paradójicamente se ha generado una diversificación de

competencia por materias y submaterias dentro del marco de una ley que claramente adopta el principio de la competencia indiscriminada por materias, que genera un campo propicio para que proliferen las cuestiones de competencia, que es lo que el constituyente y el legislador han querido evitar (art. 16 de la Ley 4915).-----

Ahora bien, aun no compartiendo la inteligencia que se hace del art. 4 de la Ley 4915 y dejando a salvo la opinión de los integrantes de esta cámara, precisamente para evitar la dilación inconstitucional del trámite del amparo con este tipo de discusiones, nos avocamos al conocimiento de la presente causa.-----

2. No obstante lo expuesto, no podemos dejar de señalar que hay otra cuestión relativa a la competencia que entendemos que el tribunal de primera instancia ha resuelto tácitamente de manera correcta.-----

En efecto, no es posible obviar una referencia a la reforma introducida en el art. 4 bis de la Ley 4915 por el art. 22 de la Ley 10323 (B.O. 04.12.15), norma ésta cuya aplicación al *sub lite* hubiera llevado al tribunal *a quo* a declararse incompetente y remitir los autos a la Cámara en lo Contencioso Administrativo de esta Ciudad.-----

Por el contrario, el juez de primer grado ante quien quedó presentada la demanda de amparo se avocó y dictó resolución, pronunciándose favorablemente sobre la admisibilidad formal de la vía de amparo y, en consecuencia, imprimiéndole trámite, como así también denegando la medida cautelar solicitada (decreto del 8 de agosto de 2016 obrante a fs. 37).-----

Esa resolución del tribunal *a quo* lleva implícita la decisión de inaplicar al caso la norma arriba mencionada y ello sólo puede justificarse en base a su

inconstitucionalidad que, debemos asumir, ha declarado de manera implícita el primer juzgador.-----

Aunque el punto no ha sido cuestionado por el amparista, ni por el Ministerio Público, lo que hace presumir la conformidad de ambos con la decisión y pese a que podría interpretarse que en tales circunstancias, el último párrafo del art. 1 del C.P.C.C. y el art. 16 de la Ley 4915 eximen a esta Cámara de abordar el tema, no puede dejar de expresarse que este Tribunal considera que la no aplicación a esta causa del texto hoy vigente del art. 4 bis de la Ley 4915 se ajusta a Derecho porque esa norma es inconstitucional.-----

En lo que aquí nos interesa, las leyes 10249 (B.O. 19.12.2014) y 10323 (B.O. 04.12.15), han mantenido en general el sistema de asignación de competencia del texto originario de la ley 4915, pero “con las excepciones previstas en esta ley”, que no son otra cosa que establecer que, cuando el demandado sea el Estado Provincial, un municipio o una comuna (incluidas las entidades autárquicas, empresas o sociedades del Estado o de economía mixta de aquéllas), será competente para intervenir en el amparo la cámara con competencia en materia contencioso administrativa.-----

Esa modificación contradice los fundamentos que hace quince años dio el Tribunal Superior de Justicia para excluir a las cámaras contencioso administrativas del turno de amparos, cuando dijo que “las decisiones emanadas de dichos cuerpos colegiados determinan inexorablemente la intervención de este Alto Cuerpo como órgano de Alzada. Extremos de tal naturaleza resultan inadecuados en orden a la celeridad y agilidad que deben presidir la tramitación de los procesos de amparo, generando inconvenientes de índole práctico toda vez que la instancia recursiva obliga

al desplazamiento de la causa fuera del ámbito territorial pertinente, con las consecuentes dificultades y mayores recaudos que ello obliga” (T.S.J. Cba., Ac.Regl. 592 A del 10/4/2001, considerando 2), a la vez que constataba que los tribunales con competencia en lo contencioso administrativo aún “afectados potencialmente a dicho sistema de reparto de la labor judicial, no son requeridos por los justiciables” (T.S.J. Cba., Ac. Regl. N° 609 A del 25/6/2001).-----

Pero esas valoraciones corresponden al ámbito de facultades privativas del Poder Legislativo aunque poco se compadecen con la naturaleza de la acción de amparo. Lo que sí es susceptible de control jurisdiccional es que aquí se fija la competencia en función de la condición de la persona del demandado (Estado Provincial, municipio, comuna u otra persona jurídica pública de éstos), con total independencia de la materia sobre la que verse la causa.-----

Se trata entonces de un fuero especializado para juzgar a esas determinadas personas, lo que permite afirmar que nos hallamos frente a uno de esos “fueros personales” que prohíbe el art. 16 C.N., lo cual constituye un privilegio a favor del Estado, los municipios y comunas y las personas jurídicas que éstos crean.-----

Si el principio de igualdad constitucional reconocido en el art. 16 C.N., en todos los tratados internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional y en los arts. 7 y 19 de la Constitución Provincial no bastaran, el art. 178 de dicha Ley Fundamental no deja margen para dudar que estamos frente a una norma inconstitucional. En efecto, allí se dispone que *“El Estado, los municipios y demás personas jurídicas públicas pueden ser demandadas ante los tribunales ordinarios ... sin que en el juicio deban gozar de privilegio alguno”*.-----

3. Ingresando al planteo recursivo del amparista y dado que el punto ha sido objeto de especial tratamiento por el apelante e, incluso de un planteo de inconstitucionalidad, debemos en primer lugar pronunciarnos sobre la apelabilidad del decreto recurrido, en tanto éste no dispone una medida cautelar, único supuesto contemplado por el art. 15 de la Ley 4915 si se lo interpreta literalmente, sino que la rechaza pero esta cámara comparte en este punto el criterio del Sr. Fiscal de Cámara cuando a fs. 59 y sgtes. propicia que se haga de esta norma una “interpretación conforme” a la Constitución Nacional (art. 43 C.N.) y a la garantía de la tutela judicial efectiva (art. 25 C.A.D.H.). Por tanto, se puede tener la apelación por bien concedida sin necesidad de declarar inconstitucional el mencionado art. 15, siguiendo la postura que adopta pacíficamente la doctrina (véase Sagüés, Néstor, “Derecho Procesal Constitucional – Acción de Amparo”, Astrea, Bs.As., 2009, Tomo 3, pág. 497).-----

El fondo de la cuestión traída en apelación a esta cámara es el cuestionamiento del apelante a la decisión del tribunal de primera instancia que, si bien admitió formalmente e imprimió trámite a la acción de amparo dirigida contra la negativa de la Municipalidad de Córdoba a renovar su licencia de conducir si no paga previamente las multas de tránsito que supuestamente adeuda, no hizo lugar a la medida cautelar solicitada. El argumento en que se funda esta negativa en que lo peticionado coincide con la plataforma principal sobre la que deberá caer resolución en la sentencia (fs. 37). El amparista funda su recurso en escrito de fs. 39/47 formulando una crítica al rechazo de la medida cautelar de que se trata.-----

Pero, siguiendo a Sagüés, podemos decir que la postura doctrinaria y jurisprudencial que considera improcedente la cautelar en esos casos es cuando menos

“discutible, porque lo dispuesto en una medida cautelar lo es sin perjuicio de aquello que en definitiva se decida en su momento procesal oportuno” (“Derecho Procesal Constitucional – Acción de Amparo “, Astrea, 5ª edición, 2009, pág. 505). Por otra parte, no podemos dejar de considerar que la posibilidad de conferir al promotor de una medida cautelar innovativa, algo que hace al fondo de la sentencia, es decir la llamada “tutela anticipada”, ha sido admitida por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (Fallos 325:2347 y 2367).-----

En el caso concreto, es evidente que no es lo mismo otorgarle al actor la nueva licencia de conducir con vigencia por todo el término que prevé la normativa vigente –que es lo que el actor pretende se resuelva en la sentencia- que habilitarlo provisoriamente para conducir mientras dure la sustanciación de esta causa, en tanto y en cuanto reúna las demás condiciones establecidas por la normativa vigente.-----

Es verdad que el tipo de medida solicitado, es decir la cautelar innovativa, supone extremar el rigor en la apreciación de los requisitos que hacen a su procedencia, esto es la verosimilitud del derecho y el peligro en la demora. Pero existen elementos de juicio en autos que permiten sostener, con el grado de certeza relativo requerido para esta etapa procesal que, aún desde esa óptica rigurosa, tales requisitos concurren en el *sub-lite*.-----

De las constancias de fs. 2 surge prima facie como verosímil la afirmación que hace el amparista en su demanda, cuando dice que la Municipalidad de Córdoba le estaría negando la posibilidad de renovar su carnet de conductor con fundamentos que podrían resultar ilegítimos y arbitrarios. En efecto, del referido documento que se atribuye al Gobierno de la Provincia de Córdoba y que el accionante

alega es el motivo por el que no se le permite renovar su licencia, se desprende que existirían dos actas de infracción (n° 00021448570 y n° 01240002963) que estarían impagas. En ningún momento se hace referencia allí a que alguna de ellas tenga “resolución firme de juez competente”, como prevé la cláusula sexta del convenio de adhesión de la Municipalidad de Córdoba al RePAT suscripto el 31 de julio de 2012 y aprobado por Decreto 2998 del 30 de agosto de 2012 del Sr. Intendente Municipal de Córdoba y, mucho menos, surge que el amparista se encuentre actualmente “inhabilitado penal o administrativamente para conducir vehículos automotores”, como lo prevé el art. 14 inc. “j” del Código de Tránsito Municipal vigente (Ordenanza N° 9981).-----

En suma, más allá de la validez constitucional de la restricción a los derechos del amparista que implica la referida cláusula del convenio Municipalidad-Provincia y de su compatibilidad o no con la ordenanza que regula la materia, cuestiones éstas sobre las que - aún planteadas por el actor- no corresponde expedirse en esta ocasión, sino en todo caso en la sentencia definitiva, lo que puede apreciarse de las constancias de autos es que la negativa a otorgar la renovación de la licencia para conducir fundada en la existencia de actas de infracción pendientes, no se ajustaría ni siquiera a las disposiciones de esa norma, en tanto no consta que exista resolución firme de juez competente.-----

De lo dicho se desprende que podrían estar en juego el ejercicio del derecho de defensa del amparista en los correspondientes procedimientos administrativos y judiciales, como así también el de acceder a la Justicia para la revisión de los actos administrativos (arts. 176 y 178 Const. Cba., 17 C.N., 8 C.A.D.H.) ya que,

si el paga las multas, como se le exige como condición para renovarse la licencia, podría estar renunciando a ejercer algunos de esos derechos.-----

El peligro en la demora queda evidenciado con sólo recurrir a las reglas de la experiencia, porque nadie puede negar hasta qué punto importa hoy una restricción al derecho de tránsito y libre circulación el verse impedido de conducir un automotor. Este tipo de vehículos se ha transformado, en el modo de vida y los hábitos contemporáneos, en una herramienta de uso habitual y generalizado para trasladarse de un lugar a otro y, en consecuencia, un medio para el ejercicio de otros derechos como el trabajo, la recreación, la salud, etc. Es verdad que no podría afirmarse que esos derechos resulten cercenados por completo para quien no puede conducir un automóvil, pero es innegable que esta circunstancia produce una seria limitación a su ejercicio, al menos para ejercerlos del modo en que habitualmente lo hace quien tiene un automotor y regularmente lo utiliza.-----

Es importante además tener en cuenta que no se advierte que hacer lugar a la medida cautelar peticionada pueda provocar alguna lesión al interés público, ya que ella no importa prescindir de ninguna de las exigencias previstas por el Código de Tránsito Municipal para la renovación de la licencia para conducir, sino únicamente de la exigencia de pago previo de multas por actas de supuestas infracciones que no se hallarían firmes.-----

Finalmente, la contracautela ofrecida aparece suficiente para garantizar el crédito por multas que la Municipalidad pretende se paguen como requisito previo, por lo que también quedaría satisfecho este requisito una vez acreditada la ratificación del

**Cámara Tercera de Apelaciones Civil y
Comercial**
Protocolo de Autos Interlocutorios
Tomo N°:.....
Folio:.....
Secretaria: Elena Lascano de Nores

fiador ofrecido.-----

Por tanto,-----

SE RESUELVE:-----

Admitir la apelación y hacer lugar a la medida cautelar peticionada a cuyo fin, previa ratificación de la fianza ofrecida, se deberá hacer saber a la Municipalidad de Córdoba que deberá proseguir con los trámites tendientes a la renovación de la licencia de conductor del accionante, con prescindencia de la existencia de cupones de pago de actas de infracción pendientes de pago y, en caso de reunir todos los demás requisitos exigidos por la ordenanza y reglamentación vigente, de habilitarlo provisoriamente para conducir automotores hasta tanto recaiga sentencia definitiva en esta causa. Sin costas.-----

Protocolícese, hágase saber y bajen.-----

Guillermo E. Barrera Buteler
Presidente

Beatriz Mansilla de Mosquera
Vocal

Ricardo Belmaña
Vocal