



CAUSA Nº 14181 CCALP “PEREZ RAUL JOAQUIN C/ MUNICIPALIDAD DE LA PLATA S/ PRETENSION ANULATORIA - OTROS JUICIOS”

En la ciudad de La Plata, a los 23 días del mes de Mayo del año dos mil trece, reunida la Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo con asiento en La Plata, en Acuerdo Ordinario, con la presencia de los Señores Jueces Dres. Gustavo Daniel Spacarotel, Gustavo Juan De Santis y Claudia Angélica Matilde Milanta, para entender en la causa "PEREZ RAUL JOAQUIN C/ MUNICIPALIDAD DE LA PLATA S/ PRETENSION ANULATORIA - OTROS JUICIOS", en trámite ante el Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo nº 2 del Departamento Judicial La Plata (Expte. Nº -26780-), previa deliberación, se aprueba la siguiente resolución.

La Plata, 23 de Mayo de 2013.

VISTO Y CONSIDERANDO:

El recurso de apelación deducido, a fs. 29/46, contra el pronunciamiento de grado de fs. 11/13vta., corresponde plantear y votar la siguiente

CUESTIÓN:

¿Es admisible y, en su caso, fundado el recurso de apelación?

VOTACIÓN:

A la cuestión planteada, el Dr. Spacarotel dijo:

I. La parte demandada se agravia de la resolución de grado por la que se hace lugar a la medida cautelar solicitada por el actor, ordenando a la Municipalidad de La Plata a cesar en forma inmediata el cobro del estacionamiento medido, respecto a las zonas ampliadas por decreto nº 106/13 y su modificatorio nº 231/13, medida que -agrega la *iudex*- deberá cumplimentarse a partir de la notificación del pronunciamiento (ver fs. 11/13vta. y 29/46).

Para así decidir, la magistrado interviniente advierte que los antecedentes del caso *sub examine*, verificados en el marco de la *summaria*



cognitio con la que cabe analizar la medida cautelar peticionada, permiten tener por acreditados los presupuestos que tornan procedente la misma.

Ello así, sostiene que, en primer lugar, y si bien la cognición cautelar se limita a un juicio de verosimilitud y no de certeza, se advierte la existencia del *fumus bonis iuris* invocado por la actora en la demanda (cita los arts. 22 inc. 1°, ap. "a" y 25 del C.C.A., ley 12.008, según ley 13.101).

Señala la *a quo* que si bien el accionante no individualiza la normativa impugnada, se desprende de los antecedentes fácticos y jurídicos expuestos del escrito de demanda que esa parte cuestiona los decretos n°s. 106/12 y 231/13.

De esta manera, menciona que, mediante el decreto n° 106/13 dictado por el señor Intendente de la Municipalidad de La Plata, se ordena en una sola normativa, la modalidad de estacionamiento medido en las zonas consignadas en el anexo I que forma parte del mismo y en los horarios que en cada caso se establece (art.1°).

Refiere, asimismo, que por decreto n° 231/13 se modifica el anexo I del decreto n° 106/13 que determina que calles están incorporadas y el horario en el cual rige el estacionamiento medido.

Al respecto, observa que, del plexo normativo que referencia - artículo 27 de la Ley Orgánica de las Municipalidades, decreto-ley 6769/58, texto según decreto-ley 9117/78 y artículos 1° y 9 de la Ordenanza n° 8280/93- se desprende que corresponde al Concejo Deliberante de la Municipalidad de La Plata, aprobar las propuestas de modificación de las zonas de control de estacionamiento que debe elevar el Departamento Ejecutivo -previo estudio técnico de sus organismos específicos-, recaudo éste que -estima- no se verifica cumplido en el caso, por lo que -concluye- ello permite -*prima facie*- tener por configurada la verosimilitud del derecho invocado por el peticionante (art. 22 inc. 1°, ap. "a", 25 y conchs. del C.C.A, ley 12.008, texto según ley n° 13.101).

En cuanto al peligro en la demora, expresa que, en el caso *sub examine*, la procedencia de este recaudo se sustenta en la preservación del derecho de los automovilistas que estacionen en las zonas de

estacionamiento medido, ampliadas por los citados decretos municipales (arts. 22 inc. 1°, ap. “b” y 25, C.C.A., ley 12.008, según ley 13.101).

Por último, considera que el dictado y aplicación de una medida precautoria como la que ha de tener cabida, en modo alguno permite avizorar una *grave afectación al interés público* (art. 22 inc. 1°, ap. “c”, C.C.A., ley 12.008, texto según ley 13.101).

II. El recurso resulta admisible (arts. 55, inc. 2°, ap. b, 56, inc. 1°, segunda parte, 59, inc. 3° y ccs., CCA), razón por la que corresponde atender a sus fundamentos.

La apelante destaca, por un lado, que no concurren en autos los presupuestos cautelares que justifican la tutela otorgada y, a su vez, se agravia del hecho de que la misma haya sido dictado *inaudita parte*, cuando era menester -a su entender- la solicitud de un informe previo a la Comuna.

En efecto, en primer término, observa que, del análisis adecuado de la normativa aplicable a la materia, surge evidente que la actuación de la administración municipal, respecto del sistema de estacionamiento medido y sus sucesivas modificaciones, se exhibe totalmente ajustada a derecho, siendo -agrega- una razonable manifestación del poder de policía comunal.

Ello así, señala que todas las modificaciones realizadas en materia de estacionamiento medido por el Departamento Ejecutivo municipal, fueron concretadas dentro de las zonas que fueran afectadas previamente a dicho estacionamiento por el Concejo Deliberante (cita y desarrolla, a tal efecto, lo dispuesto por la Ordenanza n° 8280/93 y su modificatoria n° 10478/08), por lo que considera que el Departamento Ejecutivo no ha invadido en modo alguno competencia propia del Departamento Deliberativo, resultando, por ende, legítimo su accionar a través del dictado de los decretos nros. 106/13 y 231/13 impugnados en autos.

En el tópico que denomina “inexistencia de verosimilitud del derecho” cuestiona la falta absoluta de legitimación activa del actor, en cuanto -estima- no alega ni acredita una afectación a derecho alguno que le sea propio -salvo, aclara, la imprecisa alegación de la “pérdida de tiempo” y “el cansancio” que le causa caminar-, sino que -advierte- pretende una

representación de la que carece respecto de los ciudadanos que podrían hipotéticamente verse afectados y una supuesta defensa de la legalidad para la cual -entiende- tampoco aparece legitimado.

Remarca en el mismo tópico la legitimidad de los decretos impugnados, al entenderlos dictados dentro de los límites competenciales establecidos por el propio Concejo Deliberante, poniéndose énfasis -a los fines de sustentar su postura- en el artículo 3° de la Ordenanza n° 8280/93 relativo al alcance de la competencia del Departamento Ejecutivo, y propiciando una interpretación armónica de las normas implicadas.

Con respecto a esto último, considera que las regulaciones del artículo 9 de la ordenanza n° 82880/93 -que cita la juez de grado- se refiere a un supuesto distinto y sólo operan en el caso de que el Departamento Ejecutivo pretendiese modificar las zonas delimitadas por los artículos 1 y 2 de dicha ordenanza, pero -entiende- dentro de tales zonas la actividad ejecutiva es propia sin necesidad de intervención del Departamento Deliberativo, pues -remarca- la norma es clara en la habilitación competencial activa.

Refiere que el Concejo Deliberante y no el Departamento Ejecutivo amplió el área de afectación al sistema medido por medio de la ordenanza n° 10478/08, que -observa- no es parte de la pretensión de cuestionamiento judicial por la actora.

De esta manera, manifiesta que los decretos cuestionados en autos -los que estima que cumplen con todos los requisitos esenciales de validez de los actos administrativos de alcance general, con especial mención al elemento finalidad- sólo reglamentan lo autorizado por el C.D., dentro de las zonas creadas por este mismo, pero bajo ningún aspecto -refuerza- ha modificado ni ampliado las zonas en cuestión, por lo que -a su entender- el D.E. no se ha excedido de su competencia, ni era requisito para dictar aquellos decretos poseer el previo estudio técnico de las dependencias específicas (art. 9, Ord. n° 8280/93), por cuanto -reitera- fue el C.D. quien efectuó la reglamentación correspondiente, ajustándose ello a lo previsto por el artículo 27 de decreto-ley 6769/58.

Por otra parte, además de la reiterar el hecho de la ausencia del pedido de informe del artículo 22, inciso 1° del CCA, la recurrente destaca que no se ha dado cumplimiento con el inciso 2 del artículo 25 del CCA - toda vez que, advierte, no se petitionó en sede administrativa la suspensión de los decretos en debate-, como así tampoco a los recaudos del referido artículo 22, inciso 1°, apartados “a”, “b” y “c” y el artículo 24.

Bajo el rótulo “inexistencia de peligro en la demora”, sostiene que el mismo no se configura, al no acreditarse por la situación de un petitioner, debido a que -aclara- no es una acción de clase la que se instauró y no está regulada por el CCA, por lo que -estima- el argumento de que el actor podría representar a los “automovilistas” como género no puede validarse en una acción de pretensión de anulación con un particular que pretende acreditar su situación individual sin más.

En tal sentido, entiende que quien peticona el ataque a los decretos no padece perjuicios irreversibles porque deba estacionar en zona medida, y menos -adiciona- que le cause un perjuicio irreparable que abone por la hora de estacionamiento, dado que -señala- si tuviese éxito en la situación de fondo la Comuna le devolvería las sumas abonadas que acredite que así hizo y/o los daños que supuestamente le causó la ejecución de la medida.

Por último, expresa que la medida cautelar dictada “afecta gravemente el interés público”, constituido -menciona-, en el caso, por la debida ordenación y utilización del espacio público municipal, a fin de evitar colapsos en la ocupación del mismo, todo lo cual -entiende- se realiza de acuerdo a los parámetros normativos al resultar parte de la política pública actual, emanado -remarca- de las propias normas jurídicas implicadas en la materia y la ordenación del espacio público vial.

III. 1) Liminarmente, ha de expresarse que para abordar o bien entablar procesos judiciales que ostenta la actora, no puede soslayarse el diverso y genérico grado de legitimación “ad causam”, en tanto dicho extremo importa la idoneidad específica de una persona de ser parte en un proceso determinado con relación al reclamo que deduce en el mismo. Se trata de la habilitación o aptitud legal de discutir en juicio el objeto sobre el

que versa el mismo. En síntesis, se debe establecer si quien pone en marcha determinada pretensión, resulta el verdadero titular de los derechos emergentes de la relación jurídica sustancial en que la funda.

La noción que se describe corresponde la legitimación “ad causam”, concebida clásicamente como “requisito...que el derecho sustancial regula caso por caso en función de una determinada “causa”” (Calamandrei Piero, “Instituciones de Derecho Procesal Civil”, V.II.375, Ejea, Bs.As, 1973).

En efecto siempre es menester acreditar la existencia de un “caso” o “causa” que presupone la existencia de “partes”, es decir que deviene como presupuesto necesario a la “legitimación procesal”, entendida como la presencia de “quien reclame o se defienda” y, por ende, la de “quien se beneficie o perjudique” con la resolución que ha de ser dictada en el proceso”.

De esta forma, la existencia de “caso” o “causa” judicial, requiere una “controversia” “concreta” entre “partes adversas”, pudiendo resultar ellas “beneficiadas” o “perjudicadas” por la “decisión” que dicte el “juez” en el “proceso” que se ha de ventilar la “contienda”, agregándose a ello la necesidad de “interés” por parte de quien inicia la acción en cuanto al objeto del proceso, circunstancia a la que volveremos más adelante. (conf. CSJN, 31-03-99, *in re*: “Gómez Díez, Ricardo”, cit. op.; CSJN –Fallos 322:528, cits. y dictamen de la Procuradora Fiscal María Graciela Reiriz, al que se remite la CSJN el 03-04-03 en autos: “Mosquera, Lucrecia Rosa C/ Estado Nacional - Ministerio de Economía”).

Ello así, considero suficientemente acreditada la legitimación del accionante para suscitar la jurisdicción y, por ende, obtener el resguardo cautelar cuya apelación aquí se aborda, en tanto existe en su cabeza un “interés” -necesario en el análisis del requisito de “caso” o “causa”- claro y concreto en el pleito en su faz “individual” en su condición de ciudadano afectado por las medidas impugnadas -conforme las circunstancias fácticas por él señaladas en el escrito de inicio, ver fs. 7vta./8-, ello más allá de su rol de diputado provincial por el Partido de La Plata en resguardo de un interés colectivo.

2) Aclarado lo expuesto, cuadra señalar que la admisión de las medidas cautelares se encuentra supeditada a la demostración de la verosimilitud del derecho en que se funda el pedido de tutela, del peligro en la demora y en que la medida requerida no afectare gravemente el interés público (arts. 22, inc. 1º, aps. “a”, “b” y “c” y 25 del C.P.C.A.).

a. Siendo ello así, cabe destacar que la disputa judicial, en esta etapa preliminar, quedó acotada a la procedencia de hacer cesar el cobro del estacionamiento medido, respecto a las zonas ampliadas por el decreto municipal n° 106/13 y su modificadorio n° 231/13.

En ese marco, estimo que la medida requerida y otorgada en la especie, satisface *prima facie* el examen favorable de los recaudos que hacen a su admisión (art. 22, inciso 1º y conchs., C.C.A.), ponderados de conformidad a la índole de los bienes que se procuran tutelar y a los vicios e irregularidades endilgadas a la actuación del Departamento Ejecutivo municipal atacada.

En efecto, en un análisis preliminar del tema en debate, traído a conocimiento de esta Alzada, y sin que lo expuesto implique un pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión, se advierte que la demandada no logra contrarrestar los fundamentos normativos expuestos por la juez de grado que, “*prima facie*”, ponen en vilo las atribuciones competenciales del Intendente comunal para regular los aspectos esenciales de la mecánica del tránsito y, en la especie, del estacionamiento medido, o por lo menos en el modo que lo hizo a través de los decretos municipales n° 106/13 y su modificadorio n° 231/13.

Ello así, el artículo 27 de la Ley Orgánica de las Municipalidades - decreto ley 6769/58- trae una pauta directriz e interpretativa que arroja por – una parte-, un frente atributivo de competencias en la materia al Departamento Deliberativo para reglamentar lo relativo no sólo al ordenamiento del tránsito de los vehículos, sino también al estacionamiento de los mismos, aspecto que no luce adecuadamente cuestionado por la parte accionada, quien reposa su análisis recursivo en las ordenanzas -n° 8280/93 y su modificatoria n° 10478/08- que -entiende, aunque estimo sin

éxito- darían sustento al accionar del Departamento Ejecutivo impugnado en la presente acción.

Aún en el análisis liminar de estas últimas normas, tampoco la quejosa logra sortear el obstáculo que, en una primera mirada, ofrece el artículo 9 de la primera, la que si bien otorga al Departamento Ejecutivo la posibilidad de intervenir en el diagrama de delimitación y/o establecimiento de las zonas de estacionamiento medido, exige un estudio técnico para dicha intervención, lo que denota, en un análisis meramente periférico de la cuestión, que la norma contiene un resguardo técnico en los aspectos atinentes al tránsito y estacionamiento de la ciudad.

Ese resguardo técnico -observado como incumplido, en la especie, por la magistrada de grado-, es el que, hasta el momento, sigue sin acreditar la Comuna recurrente, aún en los argumentos expuestos en el recurso que nada dicen al respecto, lo que impide conocer acerca de la razonabilidad de los decretos impugnados, máxime cuando se trata de un supuesto en donde se avizora una modificación del sistema de estacionamiento medido de gran magnitud e impacto sobre diversas zonas o calles -y, a su vez, en cuanto a los horarios regulados- del ejido urbano, con eventual incidencia o afectación a las personas que diaria y/o ocasionalmente estacionan en las mismas.

Dicha ausencia de sustento técnico de la norma, entonces, es el que no permite, a simple vista, conocer la adecuación de medios a fines de las decisiones cuestionadas, más aún cuando la parte actora achaca el fin “recaudatorio” y no “ordenatorio del tránsito” que poseen las mismas.

Por lo demás, las restantes normas que contienen las ordenanzas indicadas -arts. 1, 2 y ccs., n° 8280/93 y, en especial, el art. 3- y n° 10.478/08, tampoco permitiría, a simple vista, determinar y/o convalidar el alcance de la potestad regulatoria que sostiene la Comuna en el dictado de los decretos cuestionados.

Todas esas circunstancias permiten apreciar, en el caso *sub examine*, preliminarmente cumplimentado el recaudo de “*verosimilitud del derecho*” (arts. 22, inc. 1°, ap. “a”, C.P.C.A), siendo adecuada la decisión de

la juez de grado, quien además no se encontraba obligada -tal como equivocadamente lo cuestiona la recurrente, siendo que la norma establece una potestad del *iudex* al señalar que “podrá”- a requerir un informe previo a la demandada, dado que el análisis fáctico y normativo de la cuestión en debate, conforme a lo aquí expuesto, no lo requería.

b. Por otra parte, estimo suficientemente acreditado el peligro en la demora en tanto el cumplimiento de las normas cuestionadas puede generar un perjuicio grave para el derecho invocado; cuando, en los hechos, la ejecución de las disposiciones implican la solución anticipada del pleito o cuando es posible prever que la materialización y/o efectivización de los decretos impugnados generan un perjuicio inminente y/o irreversible (ver doctrina SCBA “Acuerdos y Sentencias”, serie 4ª, t. IV, p. 374; serie 6ª, t. XII, pp. 384 y 490; serie 13ª, t. VIII, p. 246; serie 18ª, t. V, p. 296; serie 20ª, t. VI, p. 390; e I. 3.521, “Bravo”, res. del 9-X-2.003, y sus citas; I. 68.183, “Del Potro”, res. del 4-V-2005, entre otras), aún cuando pudiese ser luego sujeto a una devolución de los montos erogados para el estacionamiento medido y/o indemnización pecuniaria.

Ello, en el entendimiento de que si bien las normas reglamentarias gozan de una presunción de validez o constitucionalidad (doctr. causa I. 3.521, ya citada), la tutela preventiva no exige un examen de certeza sobre la existencia del derecho pretendido, sino sólo su verosimilitud (art. 230, inc. 1, C.P.C.C.; 77, CCA; cfr. C.S.J.N., Fallos 314: 711); pues requerir un juicio de verdad no condice con la finalidad del instituto cautelar, que no es otra que atender a aquello que no excede del marco de lo hipotético (cfr. C.S.J.N., Fallos 316: 2060; 318: 2375; B-63.590, “Saisi”, res. de 5-III-2003).

c. En cuanto el interés público, la mencionada carencia de informe o estudio técnico que, “*prima facie*”, otorguen sustento o razonabilidad a las medidas comunales impugnadas, impiden abastecer el alegado perjuicio al interés público en lo atinente a la “...elección y planificación metodológica con la cual se afrontara la reordenación de las modalidades de estacionamiento medido...” o, en el mismo sentido, a “...la debida

ordenación y utilización del espacio público comunal, a fin de evitar colapsos en el mismos...”.

Por lo demás, el interés del accionante no se vislumbra como meramente “personal” o “individual” como lo refiere la recurrente, sino que alcanza sus efectos a las modalidades del uso propio del espacio público al que tiene derecho la población -entre los que se encuentra incluido el actor- para el estacionamiento de sus vehículos.

d. Por último, en cuanto a la contracautela, considero que, en el marco del artículo 24 del CCA, y en atención tanto al modo de configuración de los recaudos necesarios para el dictado de la medida y a la índole colectiva de los derechos involucrados, estimo adecuada la caución juratoria fijada en la resolución apelada.

IV- Por las razones expuestas, votando a la cuestión planteada por la negativa, estimo que corresponde rechazar el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada y confirmar el pronunciamiento de grado, en todo cuanto ha sido motivo de agravios (arts. 22, inc. 1º, aps. “a”, “b” y “c”, 23, inc. 1º, 55, inc. 2º, ap. b, 56, inc. 1º, segunda parte, 59, inc. 3º y ccs., CCA), con costas de la Alzada a la accionada vencida (art. 51, inc. 1º, ley 12.008, texto según ley 14.437).

Así lo voto.

A la cuestión planteada, el Dr. De Santis dijo:

Discrepo con el primer voto en relación con la propuesta decisoria relativa a la medida cautelar decidida en la anterior instancia.

Dejo sentado, no obstante, que el aspecto relativo a la legitimación activa, que considera el primer voto, en mi opinión, constituye una cuestión de fondo cuyo tratamiento no corresponde a esta etapa.

Pues bien, en la exposición de esa disidencia, advierto que el caso muestra aristas de controversia que no elucida provisoriamente el ciclo cautelar por el que cursa, pues ofrece discusión relativa a los alcances de los reglamentos de ejecución de la Ordenanza 8.280/93 y su ampliatoria (Ordenanza 10.478/08), en todo cuanto concierne a las variables decididas en aquéllos (Decreto n° 106/12 y Decreto n° 231/13).

La extensión irrazonable al contexto normativo típico, que esgrime el actor, como el sustento de la resolución recurrida en un exceso reglamentario para esos actos administrativos, constituyen ejes de polémica que no se muestran aún con apariencia preliminar favorable, a la luz de las atribuciones conferidas a la autoridad de aplicación por las disposiciones generales que establecieran las zonas de estacionamiento medido en la Ciudad de la Plata (conf. art. 3 Ordenanza n° 8.280/93).

Todo ello conforma así un núcleo de debate que no es posible resolver en términos de presencia de un derecho verosímil en el planteo anulatorio promovido (conf. arts. 22, 23 y ccs. ley 12.008, t. seg. ley 13.101).

Tal mi conclusión.

Expreso así mi respuesta por la afirmativa.

Propongo:

Hacer lugar al recurso de apelación de la parte demandada recurrente, revocar el decisorio apelado en cuanto ha sido materia de sus agravios y rechazar la medida cautelar atacada, con costas en ambas instancias a la parte actora vencida (conf. arts. 22, 23, 51, 55, 56, 58, y ccs. ley 12.008, t. seg. leyes 13.101 y 14.437).

Así lo voto.

A la cuestión planteada, la Dra. Milanta dijo:

Habiendo sido rechazada la excusación que oportunamente formulara (fs. 96 y 98), pese a no coincidir con el criterio expresado en la resolución respectiva (fs. 98), que se sustituye en la ponderación de intereses propios, valorando la actitud asumida en precedentes que por razones objetivas y evidentes, no son análogos, corresponde tomar intervención en las presentes actuaciones.

En estas condiciones, estimo necesario aclarar –como lo hice al plantear el aludido incidente- que se trata de una circunstancia vinculada a la situación objetiva que se visualiza del conflicto, pero que no afecta, en modo alguno, mi imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función judicial.

Efectuadas esas precisiones, considero que la diligencia cautelar adoptada –en tanto trasunta un estudio *prima facie* del asunto sometido a juzgamiento- no ofrece aristas que permitan considerarla inadecuada o desajustada a derecho, en atención a las peculiaridades de la cuestión, especialmente a los recaudos inherentes a la razonabilidad de una medida de amplio impacto que expone el voto del Dr. Spacarotel, al que presto mi adhesión.

Así lo voto.

Por tales consideraciones, este Tribunal

RESUELVE:

Por mayoría, rechazar el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada y confirmar el pronunciamiento de grado, en todo cuanto ha sido motivo de agravios (arts. 22, inc. 1º, aps. “a”, “b” y “c”, 23, inc. 1º, 55, inc. 2º, ap. b, 56, inc. 1º, segunda parte, 59, inc. 3º y ccs., CCA), con costas de la Alzada a la accionada vencida (art. 51, inc. 1º, ley 12.008, texto según ley 14.437).

Regístrese, notifíquese y devuélvanse las actuaciones al juzgado de origen, oficiándose por Secretaría.

Gustavo Daniel Spacarotel
Juez

Causa N° 14181 CCALP

Gustavo Juan De Santis
Juez

Claudia A.M. Milanta
Juez

Dra. Mónica M. Dragonetti
Secretaria

REGISTRADO BAJO EL N°