

Juicio: “Municipalidad de Ñemby c/ _____s/ infracción de tránsito”.

Objeto: Tomar intervención y presentar declaración indagatoria, excepción de falta de competencia e incidente de nulidad contra acta de intervención

Señora Juez:

_____ (**NOMBRE DEL INFRACTOR Y CÉDULA DE IDENTIDAD**), por derecho propio, con domicilio real en la calle _____ (ciudad, Paraguay) y constituyendo domicilio procesal en la calle _____ (ciudad, Paraguay), bajo patrocinio del abogado _____ (matrícula _____), como mejor proceda, a V.S. digo:

De conformidad con el art. 109 y *concordantes* de la Ley N° 3966/10, intervengo en el presente procedimiento y comparezco a ofrecer mis defensas conforme los siguientes:

HECHOS

La MUNICIPALIDAD DE ÑEMBY labró el Acta de Intervención N° _____ de fecha _____ en la cual se me imputa la infracción de normas de tránsito. En tal sentido, a los efectos de mi descargo, ofrezco las siguientes defensas en las cuales S.S. notará primero que la Municipalidad es incompetente para multar supuestas infracciones de tránsito sobre rutas nacionales e internacionales y, además, que el acta de intervención que motiva el presente sumario es nula por incumplimiento de formas legales y como consecuencia, el sumario mismo.

INCOMPETENCIA DE LA MUNICIPALIDAD DE ÑEMBY

La MUNICIPALIDAD DE ÑEMBY no es competente en materia de infracciones de normas de tránsito sobre rutas nacionales ni internacionales. Las normas supuestamente infringidas son las Ordenanzas Municipales 27/98, 02/2010 y 03/2010, así como sus complementarias 30/2008. Conforme el Acta de Intervención, se ha violado específicamente el art. 134 que establece los *límites de velocidad*, con una velocidad máxima permitida de 50 km/h superada sobre la ruta Acceso Sur c/ Las Perlas.

Si bien la ordenanza N° 27/98 y su complementaria Ordenanza 12/2009 persiguen fines loables con la reducción de accidentes de tránsito dentro de su ciudad, dicha labor no puede hacerse sino en cooperación con la autoridad verdadera y legalmente competente: el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), a través de su Policía Caminera. La MUNICIPALIDAD DE ÑEMBY se atribuye competencias en materia de tránsito que no le corresponden (ordenanza 30/2008), aprueba un “*Sistema de Comprobación de Infracciones*” (ordenanza 93/2010) y contrata a la firma SETRAN PARAGUAY SA (privada) para la utilización del instrumento de control de velocidad denominado “Cinemómetro” (Ordenanza 03/2010) tomándose atribuciones que la ley no le brinda.

La normativa municipal enunciada excede normas legales vigentes. El uso de los caminos públicos trabajados o mejorados; todo usuario de caminos, transeúntes, conductor o propietario de vehículos; vehículos del Estado y conductores; todos quedan sometidos a las disposiciones del **Reglamento General de Tránsito Caminero**, establecido por **Decreto-Ley N° 22.094/47** (arts. 1 y 3), el cual encarga su cumplimiento al Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), con la colaboración del Ministerio del Interior y de Justicia y Trabajo (art. 213). Dicho Reglamento, el cual fue aprobado por Ley N° 9/1948 y con carácter de ley, está actualmente vigente.

Las Municipalidades, como lo mencionáramos, sólo pueden limitarse a *cooperar*. La adopción de este reglamento es *optativa*, en cuanto la facultad de adoptarlo se establece dentro del mismo Reglamento (art. 2) y se aclara, además, que la función de los Inspectores de Tránsito Municipales, así como la de la Policía Nacional, es sólo la de denunciar infractores (art. 216). La misma Ley N° 1294/87 “*Orgánica Municipal*” establece que la función de la Policía Municipal es la de prestar auxilio para el cumplimiento de las normas (art. 72) y la nueva ley vigente N° 3966/10 mantiene el criterio en cuanto señala que la Policía Municipal debe ordenar, dirigir y señalizar la circulación de personas y vehículos en la vía pública y en los predios municipales (art. 56). Es decir, la Municipalidad puede *coadyunar* en el cumplimiento de las normas de tránsito, debe denunciar las infracciones, pero jamás puede multar ni sancionar infractores sobre rutas nacionales, pues ellas quedan fuera de los predios municipales, las cuales caen de manera exclusiva y excluyente dentro de la competencia del MOPC.

El Reglamento General de Tránsito Caminero es de alcance nacional. Como S.S. podrá notar a simple vista, todas las disposiciones que lo componen abarcan las más variadas índoles en materia de tránsito. Contiene capítulos sobre vehículos, equipos, medidas y llantas (art. 13 *en adelante*), carrocerías y construcción (art. 30 *en adelante*), pesos brutos (art. 32 *en adelante*), luces de los vehículos (art. 39 *en adelante*), identificación (art. 55 *en adelante*), inscripciones y patentes (art. 63 *en adelante*), permisos de conducción (art. 69 *en adelante*); por citar algunos ejemplos. El Decreto-Ley contiene disposiciones que abarcan *radios urbanos*, cuando –por ejemplo– prohíbe parar o estacionar vehículos en las puertas de las casas de diversiones, templos o edificios de departamentos, reparticiones públicas, bancos y hoteles (art. 115), lo que también demuestra que la intención del legislador fue siempre abarcar toda la República, en todas sus rutas, aunque éstas atravesaren las ciudades del país. De hecho y de derecho, toda la materia de VELOCIDAD está establecida en el Capítulo XII, así como las PENALIDADES en su Capítulo XX.

Actualmente, la Municipalidad utiliza dentro de su control de tránsito la Ley N° 1939/02 “*Faltas de luces bajas encendidas*” la cual modificó el Decreto-Ley N° 22.094/47 de manera expresa. El Decreto-Ley N° 22.094/47 fue también modificado por Ley N° 536/75 la cual incorporó los nuevos montos de las multas con precios equivalentes a salarios mínimos vigentes. Todo lo mencionado tiene dos objetivos: a) demostrar a S.S. que la normativa está vigente, pues nuevas leyes y de nuestro tiempo hacen referencia a ella y que es distinta a la utilizada por la MUNICIPALIDAD DE ÑEMBY y b) demostrar a S.S. que la normativa vigente tiene rango de ley y es superior en la prelación normativa nacional, conforme lo establecido en el art. 137 de la Constitución Nacional de 1992. Dicho de otra manera, la MUNICIPALIDAD DE ÑEMBY se ha atribuido facultades que de derecho pertenecen al MOPC y, que a pesar de que existe una facultad de cooperar y coadyuvar en la regulación del tránsito, las diversas ordenanzas municipales dictadas por el Municipio son resoluciones de menor jerarquía y, como tales, no modifican ni afectan las disposiciones que reglamentan la autoridad del Ministerio. En tal sentido, queda demostrado –de pleno derecho– que las competencias en materia de multas, sanciones y control de infracciones en materia de tránsito vehicular en rutas nacionales e internacionales, aunque estas crucen las ciudades del país, es exclusiva del MOPC y de su Policía Caminera y, por lo tanto, mal puede la MUNICIPALIDAD DE ÑEMBY arrogarse tales atribuciones.

En suma a lo recientemente mencionado, la Ley N° 167/93 “*Que establece la Estructura Orgánica y funciones del MOPC*”, reorganiza el Ministerio y dispone cuanto sigue: se crea la llamada DIRECCIÓN DE VIALIDAD, la cual ejecuta y aplica disposiciones que le encomienden las leyes, decretos y reglamentos especiales que abarquen su función (art. 13). Esta Dirección de Vialidad fue reorganizada por Ley N° 75/69. La Resolución MOPC N° 2505/2010 encomendó a la Dirección de Vialidad la reglamentación de los dispositivos de disminución de velocidad en cruce de rutas importantes, zonas urbanas, salidas de fábricas, etc. (art. 1), así como la colocación de los mencionados dispositivos los que serán ejecutados –previa solicitud al MOPC– por las Municipalidades dentro de los ejidos municipales (art. 2). Además, la misma Ley N° 167/93 creó la DIRECCIÓN DE TRANSPORTE TERRESTRE, encargada de proponer políticas, formular reglamentaciones y normas, habilitar y fiscalizar todo lo referente al transporte terrestre automotor por carreteras de servicio nacional e internacional destinados a cargas y pasajeros (art. 22). La Ley N° 167/93 también creó la DIRECCIÓN DE CONTROL Y SEGURIDAD DE TRÁNSITO la cual vela por la seguridad y asegura el cumplimiento de todas las disposiciones legales referentes a las condiciones técnicas, administrativas y financieras establecidas para la circulación de todo los vehículos transportadores de carga, pasajeros y particulares en rutas nacionales (art. 24). Lo dicho hasta aquí, también demuestra a S.S. que la competencia en materia de tránsito vehicular sobre rutas nacionales e internacionales permanece en manos del MOPC y con rango de ley. Por último, también a modo de un nuevo ejemplo, la Ley N° 3877/2009 ordenó la eliminación de las rutas nacionales e internacionales del territorio nacional de los dispositivos llamados *lomadas o lomos de burros*; tarea que, de nuevo, fue encomendada al MOPC (arts. 1 y 2).

La costumbre es causa de muchas acciones en la sociedad paraguaya. Es parte de nuestra idiosincrasia acostumbrarnos a hacer las cosas sin siquiera preguntarnos por qué las hacemos. Pero ello no puede servir de pretexto al Municipio para que, luego de varios años se haya acostumbrado a imponer, sancionar y cobrar multas que no le competen. El uso, la costumbre o práctica no pueden crear derechos, sino cuando las leyes se refieren a ellos (art. 7 Código Civil). Las rutas del país son bienes del dominio público del Estado (art. 1898 inciso e.- Código Civil) y como tales, son inalienables. Mal puede la Municipalidad apropiarse de ellos. En efecto, son bienes de dominio público municipales todos aquellos *que no pertenezcan a otra administración* (art. 106 Ley 1294/87), hoy modificado y confirmado por el art. 134 de la Ley 3966/10. El correcto usufructo de tales bienes debe

ser también establecido por ley, no por ordenanza. A modo de ejemplo, la Ley N° 818/80 estableció que los tramos de rutas nacionales comprendidos dentro de los límites de la Municipalidad de Asunción pasan a formar parte de los bienes públicos de la misma (art. 1); bienes que deben ser mensurados judicialmente e inscriptos en los Registros Públicos (art. 2); sobre los cuales el cargo de mantenimiento y regulación de uso es delegado expresamente por ley nacional (art. 4). Quiere decir, que el correcto usufructo de bienes de dominio público del Estado es únicamente viable vía expresa delegación por ley, como el caso de la Municipalidad de Asunción. Queda claro, pues, que la Ley 818/80 formula una excepción a la disposición del Código Civil, pues entra dentro del mismo rango; cuestión que, como se ha visto, no puede lograr una simple Ordenanza Municipal.

Como podrá notar S.S. a estas alturas, la inflación legal ha generado en las últimas décadas la mala costumbre –quizá la confusión– de creer que las atribuciones en materia de tránsito son municipales. Pero el estudio detenido de la normativa vigente demuestra que la competencia pertenece al Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) y en consecuencia, es atribución suya, exclusiva, la de regular y sancionar las infracciones de tránsito en las rutas del país. Los Decretos-Leyes presentados, aprobados por leyes y con rango de LEY están vigentes. Estos constituyen normas de jerarquía superior en relación a las ordenanzas municipales y como tales, tienen prelación en su cumplimiento. Por ende, la competencia permanece en el MOPC y la MUNICIPALIDAD DE ÑEMBY no puede sancionar ni cobrar multas que no le corresponden.

Se entenderá por “falta o contravención” toda acción u omisión, calificada como tal, que trasgreda normas jurídicas de carácter municipal y las de carácter nacional, cuya aplicación haya sido delegada a la Municipalidad (art. 73 Ley 3966/10). De lo visto hasta aquí nada ha sido delegado a la Municipalidad sobre rutas nacionales. Ergo, ninguna acción u omisión puede ser calificada como falta o contravención.

DECRETO PRESIDENCIAL N° 6704/2011

Como una guinda al pastel, el Presidente de la República ha dictado el **Decreto N° 6704 de fecha 6 de junio de 2011**, el cual establece las normas de procedimientos de los Juzgados de Faltas y Contravenciones de la Dirección de Control y Seguridad de Tránsito Terrestre (Policía Caminera), del MOPC, para la aplicación del Reglamento Gene-

ral de Tránsito Caminero y disposiciones complementarias relativas al tránsito terrestre y la franja de dominio de las Rutas a nivel Nacional.

Este decreto organizó la cuestión. Crea un Jefe del Departamento del Juzgado de Faltas y Contravenciones Central, que ejercerá la Superintendencia de los Juzgados Regionales (art. 3), con un Director de la Policía Caminera facultado para entender en cuestiones de contienda de competencia entre Juzgados Regionales (art. 4). Establece, además, que no se podrá sancionar a una persona dos veces por la misma falta en un mismo día (art. 8) y que sólo el funcionario de la Policía Caminera que constate uno o varios hechos que pudieran constituir faltas o contravenciones labrará un acta en el lugar de hecho (art. 12). El no pago de la multa dará inicio a un sumario (art. 15), ante un Juez que recibirá los antecedentes (art. 16), quien dictará una sentencia, recurrible ante el Director de Tránsito (art. 21).

Las disposiciones establecidas en el Decreto son claras y coherentes. Guardan el mismo trámite sumario y formal que con el que cuentan otras Instituciones Públicas. Sin embargo, lo importante aquí no es sólo su coherencia, sino la nueva prueba tangible que un Decreto dictado por el Gobierno actual hace mención y reglamenta nada más que las disposiciones del **Reglamento General de Tránsito Caminero**, establecido por **Decreto-Ley N° 22.094/47**, el cual encarga su cumplimiento al MOPC, aprobado por Ley N° 9/1948, con carácter de ley. Es decir, una prueba más que demuestra que el Reglamento Caminero tiene más de 60 años vigentes. Como si ello fuese poco, el Decreto es junto con la Ordenanza *una disposición jurídica de menor jerarquía*, como lo establece la Constitución (art. 137). Y, en tal sentido, este Decreto DEROGA las Ordenanzas Municipales en materia de tránsito vehicular sobre rutas nacionales, pues se refiere a la misma materia, dentro de la misma jerarquía, conforme lo establece el art. 7 del Código Civil.

Bajo tales argumentos, el Juzgado deberá decretar la incompetencia de la MUNICIPALIDAD DE ÑEMBY y, en consecuencia, ordenar el sobreseimiento del presente sumario, ya que el Acta de Intervención que lo motiva fue labrada por una autoridad sin atribuciones para el efecto y, a la fecha de hoy, en función de disposiciones implícitamente derogadas por el Poder Ejecutivo.

NULIDAD DEL ACTA DE INTERVENCIÓN N° _____

Bajo el improbable caso en que S.S. no considere la incompetencia del Municipio, deduzco incidente de nulidad contra el Acta de Intervención N° _____ de fecha _____ y todo el sumario administrativo que es su consecuencia.

Conforme podrá notar S.S., el Acta de Intervención impugnada no reúne las formas legales y, por lo tanto, es nula. Conforme las reglamentaciones municipales recién mencionadas, la MUNICIPALIDAD DE ÑEMBY contrató una empresa privada y un sistema de control de velocidad en rutas que no son de su competencia. Con este sistema, las actas de intervenciones, en virtud de un CINEMÓMETRO, sacan una *fotografía* de un vehículo determinado y mencionan la velocidad del vehículo y la superación de un límite determinado. El acta, describe la matrícula del vehículo, su propietario, el lugar, fecha y hora de la infracción, la descripción de la falta, la disposición legal infringida y datos del vehículo; todo firmado por un Director de Tránsito Municipal.

De conformidad con el art. 29 de la Ley N° 1276/98, hoy derogado por el art. 97 de la Ley 3966/10, el procedimiento administrativo previo requiere ciertas formalidades. Y en el *sub examine*, se han omitido dos: a) la presencia del funcionario municipal en el lugar de la infracción y b) la firma del imputado o de los dos testigos, en su defecto. De la observación inmediata del Acta de Intervención, toda la supuesta infracción se basa en una fotografía, sistema mediático que no demuestra la presencia *in situ* e inmediata del oficial de tránsito así como tampoco está mi firma o la de los dos testigos que declaren haberme visto infringiendo supuestas normas de tránsito.

Sólo las actas de intervención labradas regularmente y no refutadas válidamente en el proceso, serán consideradas por el Juez como suficiente prueba de culpabilidad. A *contrario sensu*, el acta de intervención que no fue regularmente labrada y que además fue refutada válidamente en el proceso –como en este caso–, no puede ser considerada prueba suficiente por el Juez. Ergo, no puedo ni siquiera ser tenido en consideración como supuesto culpable desde un acta que es irregular.

Al respecto, la doctrina señala que: “antes de considerar los vicios, irregularidades y defectos de que es susceptible el acto administrativo, y este se considere “perfecto”, se deben reunir dos condiciones: “validez y eficacia”. Válido es el acto que ha nacido de acuerdo al ordenamiento jurídico vigente. Eficaz es el acto que siendo válido reúne los

requisitos para ser cumplidos, para ser puesto en práctica. De modo que la “eficacia” del acto se lo vincule a su ejecutoriedad, a su fuerza ejecutiva” (MARIENHOFF, MIGUEL. “*Tratado de Derecho Administrativo*”, página 460). En tal sentido, el Acta de Intervención impugnada no es válida porque no proviene de un ordenamiento jurídico vigente que respeta la prelación jurídica constitucional (art. 137 CN) y, además, no es eficaz, pues no siendo válido, tampoco reúne los requisitos formales señalados (art. 29 Ley 1276/98, hoy art. 97 Ley 3966/10).

En lo que hace al fondo de la cuestión, determinar si existió o no trasgresión a la normativa municipal de tránsito, está vedado al Juzgado. El Juez, una vez que recibe los antecedentes, debe determinar si la acción es pertinente (art. 107 Ley 3966/10). Y, además, debe desestimar la acción si el acta de intervención no reúne los requisitos señalados en la Sección 2, capítulo V (art. 108 Ley 3966/10). En tal sentido, el Juzgado jamás debió iniciar este sumario por lo ya señaló. En suma a ello, por ser la Municipalidad incompetente lo que torna el procedimiento inválido y, segundo, en razón de que el Acta de Intervención constituye un acto administrativo imperfecto como legajo acusatorio, por contener vicios sustanciales en su elaboración, que no pueden ser subsanados en otra etapa, ésta es nula y también su consecuente sumario. Y como si ello fuese poco, no puede desconocerse la presunción de inocencia que acompaña a todo ciudadano, garantía constitucional por excelencia (art. 16 CN).

Se ha sancionado la nueva Ley N° 3966/10, que en su art. 12 numeral 3, inciso b) ha establecido en forma expresa, que en las rutas internacionales, la jurisdicción es exclusiva y excluyente del Gobierno Central, MOPC Policía Caminera. Si bien es cierto que la ley no tiene efecto *retroactivo*, al ser el presente procedimiento de carácter inquisitivo y sumarial, la ley nueva es más benigna y debe aplicarse el aforismo *in dubio pro reo* en mi propio beneficio (art. 74 Ley 3966/10). Anticipando una respuesta *ex officio* por parte de la MUNICIPALIDAD DE ÑEMBY, no se podrá hacer valer contra mí una medida cautelar decretada por la Corte Suprema de Justicia, la cual ha suspendido los efectos de la norma. Si bien la misma ha sido decretada, la acción de inconstitucionalidad tiene efectos *inter partes* y no puede ser aplicada ni extendida a mi persona por ser tercero en la cuestión. No tiene efecto *erga omnes*. Dicho sea de paso, con o sin medida cautelar, suspendidos o no los efectos de esta nueva ley, la competencia con la normativa anteriormente citada y actualmente vigente siempre estableció la competencia del control del tránsito sobre rutas nacionales e interna-

cionaes en el MOPC, lo que implica una re-confirmación de la misma. Ergo, la suspensión de estos efectos devuelve los efectos a la vigencia de leyes anteriores que así lo disponen.

Finalmente, en el caso de que el Juzgado no declare la nulidad del Acta de Intervención y de todo el consecuente sumario, se expone al delito de exacción (art. 312 Código Penal), de manera personal y extensivo al Intendente Municipal, en caso de confirmarla por vía de reconsideración.

Ofrezco como pruebas las constancias de todo el procedimiento.

Por todo lo expuesto, solicito a S.S. declare la incompetencia de la MUNICIPALIDAD DE ÑEMBY en materia de sanción y cobro de multas por infracciones de tránsito sobre rutas nacionales e internacionales, así como la nulidad del Acta de Intervención N° _____ de fecha _____ y su consecuente procedimiento sumarial por inconstitucional e ilegal. S.S. dictará sentencia ordenando mi sobreseimiento definitivo y el archivo del sumario, sin afectar ni considerarse éste como antecedente alguno contra mi persona.

ES JUSTICIA

NOMBRE DEL INFRACTOR (FIRMA EN TODAS LAS HOJAS)