

Montevideo, 19 de mayo de 2017.-

Sr. Presidente de la Cámara de Representantes

Diputado José Carlos Mahía

Se solicita someter a consideración de la Cámara, el siguiente proyecto de ley:

PROYECTO DE LEY PARA GRADUAR SANCION EN CASOS DE CONDUCTORES CON ESPIROMETRIA IGUAL O INFERIOR A 0,3 GRAMOS POR LITRO DE SANGRE.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I- ANTECEDENTES

Desde la sanción de la ley 18.191 de 14 de noviembre de 2007, se ha venido reduciendo en forma gradual la concentración de alcohol en sangre permitida a los conductores.

El art. 45 del referido cuerpo normativo, estableció que todo conductor estará inhabilitado para conducir vehículos cuando la concentración de alcohol, al momento de conducir el vehículo, sea superior a la permitida. En el inciso segundo de dicho artículo, se pautó que lo permitido de 0,8 gramos se iría reduciendo a 0.3 gramos de alcohol por litro de sangre, en forma gradual y en un período no mayor a los tres años.

El Poder Ejecutivo, en cumplimiento de lo dicho, por decreto 556/2008 de 17 de

noviembre de 2008, dispuso que a partir de esa fecha, la concentración de alcohol sería de 0,5 gramos, y a su vez, que a partir del 16 de marzo de 2009 pasaría a ser 0,3 gramos de alcohol por litro de sangre.

Las sanciones están previstas en el artículo 46 de la ley 18.191, estableciendo que al conductor que se le compruebe que conducía contraviniendo los límites indicados, se le retendrá la licencia de conducir y se le aplicarán las siguientes sanciones, entre las cuales, en el literal a, indica que en caso de tratarse de una primera infracción, será una suspensión de dicha habilitación para conducir de entre seis meses y un año.

Posteriormente, el 21 de diciembre de 2015, se dictó la ley 19.360, cuyo único artículo modifica la redacción del artículo 45 de la ley 18.191: "Todo conductor estará inhabilitado para conducir vehículos de cualquier tipo o categoría, que se desplacen en la vía pública, cuando la concentración de alcohol en sangre o su equivalente en términos de espirometría sea superior a 0,0 gramos por litro".

Esto conlleva a que se inhabilite para conducir y se suspenda por seis meses, a un conductor que tenga una espirometría de 0,01, que sea la primera vez y que no haya causado ningún daño o lesión.

II- FUNDAMENTACION

Hay acuerdo tanto en la doctrina administrativista como en la jurisprudencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de que toda falta administrativa debe tener una sanción proporcionada y razonable respecto del hecho punible.

El artículo 309 de la Constitución de la República establece que "El Tribunal de lo Contencioso Administrativo conocerá de las demandas de nulidad de actos administrativos definitivos, cumplidos por la Administración, en el ejercicio de sus funciones, contrarios a una regla de derecho o con desviación de poder".

A su vez, el artículo 23 del Decreto-ley N° 15.524, reglamenta el concepto de "regla de derecho" enunciado por la Constitución, indicando: "los actos

PARTICULAR

administrativos unilaterales, convencionales o de toda otra naturaleza dictados con desviación, abuso o exceso de poder, o con violación de una regla de derecho, considerándose tal, todo principio de derecho o norma constitucional, legislativa, reglamentaria o contractual".

Los principios generales de derecho son mandatos vinculantes, reglas de derecho de con rango constitucional, sea por la referencia a "regla de derecho" establecida en el artículo 309 de la Constitución, sea por incorporación implícita por parte del artículo 72 de la Carta, cuando refiere a los derechos, deberes y garantías no reconocidos expresamente pero que son inherentes a la naturaleza humana o se derivan de la forma republicana de gobierno.

Asimismo, por disposición del artículo 332 de la Constitución: "Los preceptos de la presente Constitución que reconocen derechos a los individuos, así como los que atribuyen facultades e imponen deberes a las autoridades públicas, no dejarán de aplicarse por falta de la reglamentación respectiva, sino que ésta será suplida, recurriendo a los fundamentos de leyes análogas, a los principios generales de derecho y a las doctrinas generalmente admitidas".

Los dos principios claves en la aplicación de sanciones administrativas (actos administrativos como las multas, por ejemplo), encuentran límite en la *proporcionalidad* y la *razonabilidad*. Es decir, toda falta que una persona cometa, previa garantía del debido proceso, podrá ser sancionada pero con una sanción que sea proporcional al hecho cometido, graduada por la razonabilidad.

No parece razonable que ante un mínimo de alcohol detectado, se aplique la sanción del retiro de la libreta de conducir por un plazo de seis meses; cuando, en el exceso de velocidad -el cual hace peligrar realmente la seguridad vial- la sanción es pecuniaria.

No existe razonabilidad ni proporcionalidad entre la falta y la sanción.

El Principio de proporcionalidad entre la falta y la sanción "supone una correspondencia entre la infracción y la sanción, con interdicción de medidas

innecesarias o excesivas” (GARCIA DE ENTERRIA, E. Curso de Derecho Administrativo, Tomo II, 4ª ed., Civitas, Madrid, 1995). Asimismo, la proporcionalidad entre la falta y la sanción supone un límite a la discrecionalidad administrativa. La existencia de proporcionalidad es un requisito de legalidad, y no de oportunidad o conveniencia, que debe existir en todo ejercicio de potestad sancionatoria.

En materia de jurisprudencia, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo (TCA) en sentencias vinculadas al principio de proporcionalidad, ha anulado actos administrativos que imponían sanciones por entender que las mismas resultaban desproporcionadas o violatorias de este principio, y además, por no adecuarse a criterios de razonabilidad. En este sentido, el TCA ha entendido que “Hubo sin dudas responsabilidad... Lo que no hubo proporción “razonable” en la sanción impuesta y ello configura un vicio invalidante, lo que conduce a aceptar el agravio del actor. Es de principio, que toda responsabilidad,... debe tener como correlativo, una sanción. Pero ésta debe ser “razonable”, adecuada a la relación y responsabilidad ... En definitiva entonces, aún admitiendo que sólo el Jefe del Servicio con responsabilidades a su cargo, es quien tiene discrecionalidad de apreciar hechos y aplicar sanciones, se considera que en el caso y por las razones expuestas, ha aplicado una sanción que debe reputarse “excesiva”...” (Sentencia N° 112/1995). En otra reciente sentencia el TCA se expresaba: “El Tribunal ha sostenido en su jurisprudencia con apoyo de la doctrina especializada que “constatada una palmaria desproporción entre la falta probada y la sanción aplicada, calibrando la proporcionalidad en atención al entorno fáctico propio de cada caso, corresponde anular el acto sancionatorio, por cuanto en tal hipótesis los poderes disciplinarios han sido ejercitados por el jefe de modo antijurídico por inadecuada apreciación de los motivos” (Sentencia N° 844/1997). Finalmente, el TCA ha sostenido en la Sentencia N° 404/1997: “En tal sentido, doctrina y jurisprudencia son coincidentes en que si bien, el Tribunal no puede sustituir la discrecionalidad de

la Administración, sí corresponde apreciar la razonabilidad del ejercicio de este poder, su adecuación o aptitud para el fin.”

En reciente jurisprudencia, el mencionado Tribunal ha manifestado: “Se reitera, como es natural, la tradicional jurisprudencia del Cuerpo relativa a la discrecionalidad que ostenta la Administración para graduar las sanciones que impone. Pero el Tribunal debe examinar la conexión entre los hechos antecedentes y las conclusiones del acto administrativo continente de una sanción. Por ende, se estima que, si bien el Tribunal no puede ingresar, en principio, al ámbito de la discrecionalidad para cuestionar la entidad de una sanción, debe en cambio atenerse a la exigencia de un proceder RAZONABLE de la Administración en los casos en que la desproporción es susceptible de configurar desviación o exceso de poder. Por ende, es susceptible de examen y contralor la entidad de la sanción cuando ella se exhibe como ilegal (por ejemplo, por exceder el máximo establecido para la falta reprimida), desproporcionada (relación directa e inmediata entre la naturaleza, caracteres y entidad de la infracción y magnitud de la repulsa administrativa) o irrazonable. Lo cual no es sino consecuencia de los aspectos que pueden y deben ser objeto de fiscalización a propósito de los actos discrecionales. En suma: la inadecuación de la sanción a la falta, perfila una causal de nulidad, porque la sanción debe ser proporcional a la falta cometida porque de lo contrario el acto deviene ilegítimo.” (Sentencia N° 244/2005).

Todo esto además está avalado por los esfuerzos que hacen los gobiernos departamentales para cumplir con estos principios rectores del Derecho Administrativo. Pero la normativa departamental encuentra su límite en la ley referida, por lo cual, lo que no pueden cambiar es, que para todos los casos como mínimo se debe suspender la licencia por seis meses.

Como ejemplo, la Intendencia Municipal de Montevideo estableció parámetros para graduar la suspensión de acuerdo al resultado registrado en la prueba, los cuales obviamente van aumentando la cantidad de meses de suspensión de

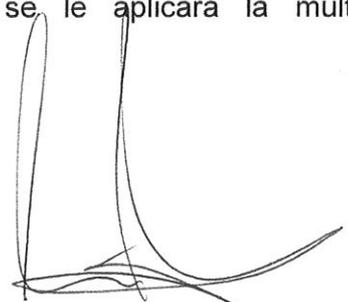
acuerdo al nivel de alcohol en sangre.

III- MODIFICACIÓN PROPUESTA:

El texto proyectado pretende reformar el art. 45 de la Ley 18.191, agregándole el siguiente inciso:

“Se exceptúa el caso en que el conductor tenga una concentración de alcohol en sangre entre 0,01 y 0,30; al cual sólo se le aplicará la multa correspondiente.”


ARMANDO CASTAINGDEBAT
REPRESENTANTE NACIONAL


AMIN NIFFOURI
REPRESENTANTE NACIONAL

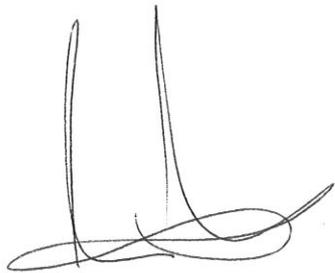
PROYECTO DE LEY

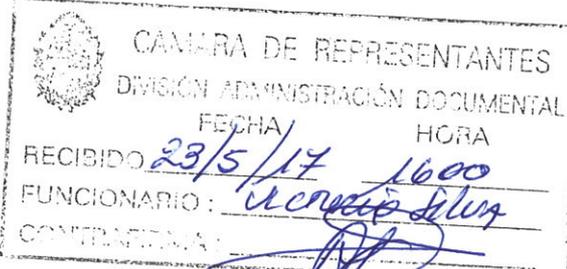
(MODIFICATIVO DEL ART. 45 DE LA LEY 18.191)

ARTÍCULO 45.- Todo conductor estará inhabilitado para conducir vehículos de cualquier tipo o categoría, que se desplacen en la vía pública, cuando la concentración de alcohol en sangre o su equivalente en términos de espirometría sea superior a 0,0 gramos por litro.

Se exceptúa el caso en que el conductor tenga una concentración de alcohol en sangre entre 0,01 y 0,30; al cual sólo se le aplicará la multa correspondiente.


ARMANDO CASTAINGDEBAT
REPRESENTANTE NACIONAL


AMIN NIFFOURI.
REPRESENTANTE NACIONAL


CÁMARA DE REPRESENTANTES
DIVISIÓN ADMINISTRACIÓN DOCUMENTAL
FECHA: 23/5/17 HORA: 1600
FUNCIONARIO: *Verónica Silva*
CONFIRMA: *[Signature]*