

LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS DEL PODER DE POLICÍA Y LA POLICÍA DE TRÁNSITO EN UN ESTADO FEDERAL: LA CUESTIÓN EN ARGENTINA

CLAUDIO MATIAS POSDELEY¹

SUMARIO: I. El tránsito como hecho social. II. El poder de policía o regulación de derechos. Principios. III. Acerca del poder de policía de tránsito. IV. El esquema de competencias del poder de policía de tránsito en un Estado federal. V. Producción de normas de tránsito en un Estado federal.

EL TRÁNSITO COMO HECHO SOCIAL

El tránsito es un hecho del que participamos en la vida en comunidad, sea en calidad de peatones, conductores o acompañantes, cuando utilizamos la vía pública para desplazarnos de un punto al otro.

Este hecho social es objeto de regulación por parte del poder público. La realidad nos muestra que las calles y caminos de Argentina están sometidos a normas de tránsito que producen todos los niveles del Estado, es decir, la Nación,

¹ Abogado por la Universidad Católica de Santa Fe — Sede Posadas— y Magíster en Derecho Administrativo por la Universidad Austral. Profesor de derecho administrativo en la Universidad de Buenos Aires y de derecho constitucional en la Universidad del Salvador. En el ámbito profesional, se desempeñó como abogado de la Agencia Nacional de Seguridad Vial – Ministerio del Interior de la Nación y asesor de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación; actualmente, es relator en la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal (Sala III) – Poder Judicial de la Nación.

las provincias, la Ciudad de Buenos Aires y los municipios, en el ámbito que —a su entender— es el que les corresponde.

En efecto, si el ciudadano desea transitar, debe hacerlo en base a las reglas que fija el Estado. Pero si va a hacerlo con un vehículo, además debe requerir una autorización, que comúnmente denominamos licencia de conducir.

A su vez, cualquier ciudadano sabe que al transitar con su vehículo por una ruta o camino del país, puede ser detenido por una autoridad administrativa con competencia en materia tránsito, que si detecta una infracción, lo sancionará.

Esto es algo que, con algunas diferencias, ocurre miles de veces en el país todos los días, y a simple vista se podría caratular como habitual y normal.

Pero pensemos: ¿tenía competencia la autoridad administrativa para actuar en el territorio donde estaba transitando el conductor?. Seguramente la autoridad dirá que, en base a la norma que estaba aplicando, sí la tenía. Ahora bien, el Estado que dictó esta norma ¿podía hacerlo válidamente para regir en el territorio donde la autoridad administrativa actuó e infraccionó?.

Por su parte, también es común que un conductor que circula por la misma ruta, en pocos kilómetros, se vea sorprendido por varias autoridades administrativas de distintos niveles estatales (federales, provinciales, municipales) que despliegan el poder público para aplicar la norma que a su entender deben hacer cumplir.

El relato da cuenta de algo notorio: distintas especies de normas de tránsito (federales, provinciales, municipales; a veces con contenido diferente), dictadas por distintos niveles estatales,

para ser aplicadas en un mismo espacio territorial (ruta o camino), para lo cual cada uno pone en marcha una serie de organismos, funcionarios y procedimientos, que inevitablemente se superponen en su actuación.

Por otro lado, el conductor o peatón, que probablemente no se preguntará por qué tantas autoridades públicas lo controlan, para evitar problemas elegirá someterse a cada una de ellas, sin cuestionarse si es competente y lo que hace es válido.

En definitiva, un gran clima de inseguridad jurídica para el ciudadano acerca de la regla de tránsito que en realidad debe cumplir, y la autoridad que en realidad se lo puede exigir.

EL PODER DE POLICÍA O REGULACIÓN DE DERECHOS. PRINCIPIOS

Noción de poder de policía

El poder de policía es, al decir de Balbín la “potestad de regulación estatal, mayor o menor, según el modelo y las circunstancias sociales, políticas y económicas, es decir, el poder de compresión de los derechos”². El ejercicio de ese poder de regulación se muestra desde una doble faceta, pues si bien comprime determinados derechos, al mismo tiempo, hace posible el ejercicio de otros. En este sentido, Canda señala que “el poder de policía no es solo limitación de derechos, sino tutela de otros derechos y del interés general. Cuando se caracteriza al Poder de Policía como aquel que

² Carlos F. BALBÍN, *Curso de derecho administrativo*, Tomo I, La Ley, Buenos Aires, 2007, p. 752.

restringe derechos, se está poniendo énfasis en el elemento objetivo o material del concepto. Pero se soslaya el elemento finalista o teleológico: el Poder de Policía restringe determinados derechos individuales para salvaguardar la adecuada vigencia de otros derechos individuales y de ciertos bienes jurídicos privilegiados que el legislador busca preservar por su trascendencia social”³.

Desde el punto de vista orgánico, en el modelo constitucional argentino el poder de policía recae, en principio, en el Poder Legislativo (art. 14, CN)⁴. Sin dudas, ese es el poder más representativo del pueblo entre los órganos del Estado. Por ello debe ser la “ley”, en sentido formal y material, el acto estatal a través del cual se regulan los derechos constitucionales⁵.

Esta idea también se encuentra en los tratados internacionales incorporados por nuestra Constitución Nacional en su artículo 75, inciso 22. Sólo por citar algunos: a) Convención Americana de

3 Fabián Omar CANDA, “Régimen jurídico de la actividad de policía”, en *Jornadas sobre Servicio Público, Policía y Fomento, Universidad Austral*, Ediciones RAP, Buenos Aires, 2004, p. 113.

4 En igual sentido: Carlos F. BALBIN, *Tratado de derecho administrativo*, Tomo II, La Ley, Buenos Aires, 2011, pp. 380-382; Miguel S. MARIENHOFF, *Tratado de derecho administrativo*, Tomo IV, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1997, p. 545; María Angélica GELLI, “Competencia nacional, provincial y municipal en materia de poder de policía”, en *Jornadas sobre Servicio Público, Policía y Fomento, Universidad Austral*. Ediciones RAP, Buenos Aires, 2004, p. 646

5 Joaquín V. GONZALEZ enseña que el artículo 14 de la Constitución inviste “al Congreso con la potestad de dictar todas las restricciones que nacen de la misma naturaleza de la sociedad, de los principios eternos de justicia y de moral, y del conjunto de medios y recursos ideados por la Constitución para afianzar la justicia, consolidar la paz, proveer a la defensa común, procurar el bienestar de todos y asegurar la libertad”, en *Manual de la Constitución Argentina*, 24ª edición, Estrada Editores, Buenos Aires, 1951, p. 110.

Derechos Humanos, artículo 306; b) Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 29, ap. 2.

La jurisprudencia de la CSJN a lo largo los años, ha interpretado una ampliación del fundamento o las razones que justifican el ejercicio del poder de policía. Recordemos, siguiendo a Balbín, que se reconocen tres etapas: a) la seguridad, salubridad o moralidad públicas; b) los intereses económicos de la sociedad y el bienestar general; c) la subsistencia del Estado⁷.

El poder de policía y los estados locales

Desde otro aspecto, el poder de policía corresponde, por regla general, a las provincias⁸. Recordemos que, a tenor del Art. 121 CN, todos los poderes no delegados al Gobierno Nacional, fueron reservados por las provincias. Esto constituye un principio general de interpretación de competencias entre la Nación y aquellas, en el diseño constitucional de nuestro Estado Federal, que a su vez pueden ser exclusivas, concurrentes, complementarias y compartidas.

6 En la Opinión Consultiva 6° (9/05/1986), la Corte Interamericana de Derechos Humanos dijo: “la palabra ‘leyes’ del artículo 30 de la Convención significa norma jurídica de carácter general, ceñida al bien común, emanada de los órganos legislativos constitucionalmente previstos y democráticamente elegidos, y elaborada según el procedimiento por las constituciones de los Estados Partes para la formación de las leyes”.

7 Carlos F. BALBÍN, *op. cit.*, p. 761. El autor marca el inicio de cada etapa en los casos: “Saladeristas de Barracas”; “Ercolano”; “Peralta”, respectivamente.

8 Cfr. Miguel S. MARIENHOFF, *Tratado de derecho administrativo*, Tomo IV, Abeledo Perrot, p. 550. CSJN Fallos 268:166; 305:1866. En igual sentido, cfr. Joaquín V. GONZALEZ, *Manual de la Constitución Argentina*, 24° edición, Estrada Editores, Buenos Aires, 1951, p. 654-655.

La mera consagración de un derecho en la Constitución Nacional no nos permite deducir, de plano, que su reglamentación corresponda exclusivamente a la Nación. En otras palabras, la noción de poder de policía, es decir, la potestad de regular derechos, no permite justificar, por sí solo, que sea el Estado Nacional quien deba ejercerlo, pues debemos atenernos a la distribución de competencias y al principio que señalamos. En definitiva, deberíamos complementar con alguna cláusula constitucional que habilite al Estado Nacional el ejercicio de la potestad de regular derechos, sea de manera exclusiva, sea de manera concurrente con los estados locales.

ACERCA DEL PODER DE POLICÍA DE TRÁNSITO

El derecho constitucional a transitar

La Constitución Nacional consagra en su artículo 14 el derecho de todos los habitantes a entrar, permanecer, transitar y salir del país, conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio. Es principalmente a partir de esa cláusula que podemos hablar de un derecho constitucional a transitar o circular, tanto de los nacionales como de los extranjeros.

Pero aunque la Constitución no lo diga, este derecho no podría negarse, pues constituye una consecuencia lógica del principio de libertad de las personas propio del sistema republicano y democrático de Estado (arts. 1º, 18º y 19, CN).

El derecho a transitar consagrado en el artículo 14, en concordancia con otros artículos, puede ser visto desde distintas facetas, a partir

de la cual el legislador dicta leyes específicas. Aquí sólo nos interesa analizar el tránsito que las personas realizan por sí, o utilizando generalmente un vehículo terrestre automotor (sin descartar un vehículo con tracción a sangre). A su vez, nos interesa aquella regulación estatal que, independientemente de la finalidad personal con que se realice, tiene como objeto el tránsito sí mismo, fijando reglas generales para garantizar la seguridad, el orden, la salud, etc.

Noción, finalidad y contenido del poder de policía de tránsito

Si pensamos en las reglas de tránsito más conocidas, como no exceder determinada velocidad o tener las luces reglamentarias, se podría decir en una rápida conclusión que esa legislación es producto del ejercicio del poder de policía de seguridad, porque protege dicho bien, reconocido desde antaño por la jurisprudencia.

Pero la realidad demuestra que las personas transitan cada día a través de un contexto más complejo, y la regulación estatal debe generar legislaciones que acompañen esa complejidad de manera completa e integral. Desde este punto de vista, las leyes de tránsito no sólo persiguen fines de seguridad, sino también de orden, de salud, de protección del ambiente, entre otros.

Por eso nos parece apropiado hablar de un “poder de policía de tránsito” como concepto que hace referencia a la actividad, hecho o conducta social sobre la que recae la regulación del derecho (como el poder de policía bancario, etc.), y no la finalidad que persigue esa regulación (seguridad, moralidad, etc.).

Con los elementos que contamos hasta ahora, e intentando una definición, podemos decir que el poder de policía de tránsito es la facultad del Estado de regular por medio de la ley el derecho a transitar o circular de las personas en un ámbito público terrestre, que realizan por sí o utilizando principalmente un vehículo automotor, así como las consecuentes relaciones jurídicas que en ocasión de esa actividad social se derivan.

De la definición esbozada, es necesario precisar lo relacionado al “ámbito público”. A lo que nos referimos es que al Estado le interesa regular el tránsito que realizan las personas utilizando espacios públicos, es decir, calles, autopistas, veredas, donde en definitiva se relacionan con terceros. En consecuencia, queda excluida la circulación que se realiza en territorios privados de los particulares.

Por ello, por ejemplo, no constituye falta de tránsito exceder la velocidad establecida cuando se circula en las calles de un predio rural, o hacerlo de noche con las luces apagadas, o no llevar el cinturón de seguridad, etcétera.

Ciertamente este criterio, que es el que sigue nuestra ley 24.4499, se adecúa al artículo 19 de la Constitución Nacional, en cuanto establece que las acciones privadas de los hombres que no ofendan

9 La ley 24.449, sancionada en 1994 por el Congreso de la Nación y publicada en el Boletín Oficial del 10 de febrero 1995, constituye la principal ley nacional de tránsito. Su ámbito de aplicación está definido en el artículo 1° en los siguientes términos: “La presente ley y sus normas reglamentarias regulan el uso de la vía pública, y son de aplicación a la circulación de personas, animales y vehículos terrestres en la vía pública, y a las actividades vinculadas con el transporte, los vehículos, las personas, las concesiones viales, la estructura vial y el medio ambiente, en cuanto fueren con causa del tránsito. Quedan excluidos los ferrocarriles. Será ámbito de aplicación la jurisdicción federal. Podrán adherir a la presente ley los gobiernos provinciales y municipales.”

a la moral ni a las buenas costumbres, ni afecten a terceros, están exentas de la autoridad estatal.

No obstante, veremos que ámbito público es un concepto que no necesariamente se agota con los típicos bienes del dominio público (rutas nacionales, autopistas, etc.), pues sería admisible, según nuestra postura, que la regulación también comprenda bienes de los particulares destinados al tránsito público.

Las particularidades del tránsito como actividad susceptible de regulación. La interjurisdiccionalidad

La actividad de tránsito en la especie que aquí nos interesa, presenta algunas particularidades como hecho humano susceptible de regulación estatal. En efecto, la autoridad pública no conoce ni puede prever por qué jurisdicciones territoriales circularán las personas, dentro de todas las posibilidades que le ofrecen las calles, rutas y vías públicas habilitadas del país.

Esto es una circunstancia de hecho que, como objeto susceptible de ser alcanzado por el derecho, condiciona la regulación estatal, e influye en el criterio para determinar la legislación aplicable al caso, y la autoridad competente.

Analicémoslo con detenimiento a partir de un ejemplo. Cuando un persona empieza a transitar con su vehículo, en principio nada impediría que dentro de los caminos habilitados, su circulación: a) se limite al ejido municipal; b) traspase el mismo, pero no supere los límites de una provincia; c) supere los límites de una provincia, y pase a otra o a la Ciudad de Buenos Aires; d) supere los límites del país, hacia el extranjero.

Al ser una conducta librada al albedrío,

de antemano el Estado no puede saber a qué jurisdicción limitará su circulación el individuo, lo que condiciona la determinación del régimen jurídico aplicable y la autoridad competente.

Esto que señalamos en relación al tránsito, no ocurre con otras actividades. Así, por ejemplo, en el transporte automotor de pasajeros los recorridos están programados y autorizados bajo la normativa y por la autoridad correspondiente, que puede ser municipal, provincial o nacional, según supere o no los límites del Estado en cuestión¹⁰.

Pero en el caso del tránsito, es posible que un conductor utilice la ruta nacional para desplazarse dentro de su provincia, con lo cual en realidad al no superar la frontera, podría pensarse que la vía nacional funciona como una provincial porque conecta dos puntos de la misma jurisdicción. Idéntica hipótesis se puede dar en relación a las rutas o caminos provinciales, que se utilizan para transitar dentro de un municipio.

En definitiva, esta circunstancia fáctica es la que constituye la base sobre la cual debemos pensar toda construcción teórica de la regulación del Estado en materia de tránsito. La legislación que se diseñe y dicte en relación a ello, no puede soslayar estas particularidades, y el mayor desafío se vincula a la determinación de la ley aplicable, y la autoridad competente.

¹⁰ Es interesante la admisión del ejercicio concurrente de competencias federales y locales en materia de transporte automotor de pasajeros, que la Corte Suprema de la Nación realiza en el fallo *El Práctico S.A. c/Córdoba, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad*, Fallos 334:626 (2011), abandonando su jurisprudencia de hasta entonces (cfr. CSJN, *Transporte Interprovincial Rosarina S.A. c/ Provincia de Buenos Aires*, Fallos 324:3048 (2001))

EL ESQUEMA DE COMPETENCIAS DEL PODER DE POLICÍA DE TRÁNSITO EN UN ESTADO FEDERAL

La importancia del deslinde de competencias

Como la Constitución de la República Argentina consagra un Estado republicano y federal, necesariamente debemos preguntarnos por el deslinde de competencias. En la ley fundamental se delinearán las competencias entre el Estado federal, los estados locales (provincias y Ciudad de Buenos Aires), y además se reconoce la existencia de municipios autónomos.

Entonces, refiriéndonos al Estado federal, las provincias, la Ciudad de Buenos Aires, y los municipios, las preguntas que habría que formular son: ¿cuál de ellos puede dictar normas de tránsito, y en qué ámbito de aplicación?. Si pueden dictarlas, ¿lo hacen con carácter exclusivo, concurrente, o compartido?, y también ¿implica que además puedan tener órganos administrativos que hagan cumplir esas normas?.

La determinación de competencias reviste importancia, en tanto constituye un presupuesto necesario para evaluar la validez de las leyes y actos que rigen actualmente la materia de tránsito, y formar un criterio para casos de conflictos. Asimismo, permite evaluar la legitimidad con la que actúan los organismos administrativos encargados de la aplicación de esas leyes. Con todo, finalmente, se podrá reformular la distribución de funciones y diseñar un nuevo esquema legal.

Como paso previo a esa determinación es necesario indagar acerca de la existencia de un

poder de policía de tránsito en cada nivel estadual, y cuál es su fundamento constitucional.

En efecto, se trata de saber si el Estado federal tiene competencia para regular la materia del tránsito y en qué medida, o si ello corresponde únicamente a las provincias y a los municipios. En este último caso, si a los municipios les corresponde sólo con el alcance de determinen las provincias, o existe un contenido mínimo que no se les puede negar.

Por su parte, si se sostiene que la Nación y las provincias tienen competencias concurrentes en materia de tránsito (por ejemplo, en base a la cláusula del progreso), el desafío estribará entonces en la armonización de las mismas.

En conclusión, se trata de saber —más allá de la realidad normativa vigente— qué sujetos estatales pueden producir normas de tránsito, cuál es su ámbito de aplicación, y cuáles son los órganos públicos encargados de su cumplimiento.

A nuestro entender, la competencia de un Estado en materia de tránsito comprende dos aspectos: a) poder regular, es decir, ejercer el poder de policía stricto sensu; y b) en base a esa legislación, ejercer funciones administrativas tendientes a su cumplimiento.

Por ello, y a menos que exista una norma expresa, deben presentarse necesariamente los dos aspectos para aseverar que existe competencia del Estado en materia de tránsito.

Entre las posibles posturas que podrían esbozarse a favor y en contra de la competencia federal de tránsito —a favor, fundado en el dominio público de las rutas nacionales, o por tratarse de un establecimiento de utilidad nacional en los términos del artículo 75, inc. 30, CN—, nos parece que una tesis fundada en la cláusula del comercio

es la que da un sustento jurídico más sólido.

Tesis de la cláusula del comercio como justificativa de la competencia federal: Siguiendo esta tesis, se podría sostener que el Estado federal puede dictar y aplicar normas de tránsito en rutas nacionales, con sustento en la denominada “cláusula del comercio” prevista en artículo 75, inciso 13 de la Constitución Nacional, que atribuye competencia excluyente al Congreso de la Nación para regular el comercio con las naciones extranjeras y las provincias entre sí¹¹.

Recordemos que el término “comercio” empleado por la Constitución ha sido entendido en sentido amplio tanto por la jurisprudencia como por la doctrina. La Corte Suprema expresó reiteradamente que “el vocablo comercio usado por la Constitución Americana igual al de nuestro inciso 12 del art. 67, ha sido interpretado en el sentido de comprender además del tráfico mercantil y la circulación de efectos visibles y tangibles para todo el territorio de la Nación, la conducción de personas y la transmisión de telégrafo, teléfono u otro medio, de ideas, órdenes y convenios. 122. U.S., 347.”, agregando que “el poder para regular el comercio así comprendido es la facultad para prescribir las reglas a las cuales aquél se encuentra sometido y su ejercicio corresponde al Congreso de la Nación de una manera tan completa como podría serlo en un país de régimen unitario”¹².

Por su parte, en relación con los poderes provinciales, la Corte ha señalado que “las provincias, si bien están facultadas, en principio, para reglamentar la libre circulación territorial

¹¹ El artículo 75 de la Constitución Nacional dice que “Corresponde al Congreso: (...) 13. Reglar el comercio con las naciones extranjeras, y de las provincias entre sí”.

¹² CSJN, Fallos 154:104, reiteradamente citada. Ver Fallos 324:3048, entre muchos otros.

por medio de disposiciones ordinarias del poder de policía, de ningún modo pueden imponer restricciones que impidan el comercio y libre tránsito interprovincial y que puedan comprometer el interés nacional, cuya tutela corresponde al Gobierno Federal”¹³.

Desde la doctrina, Quiroga Lavié enseña que el artículo 75, inciso 13, CN, “es la llamada cláusula comercial según la cual es exclusiva competencia federal —a cargo del Congreso— la regulación del “comercio” entendido en sentido lato (todo tipo de tráfico, intercambio, comunicación y tránsito de objetos, cosas, mercaderías, personas, ideas, imágenes y sonidos) que en forma directa afectan las relaciones con el extranjero o de las provincias entre sí”¹⁴.

Demostrada la amplitud que cobra el término “comercio” en nuestra constitución nacional, cabe analizar si la legislación en materia de tránsito —no de transporte, sobre lo cual no quedan dudas— es susceptible de ser incluida dentro del artículo 75, inciso 13 de la CN, siendo su dictado competencia exclusiva del Congreso de la Nación.

Al respecto, desde el derecho constitucional apoya esa tesitura Germán Bidart Campos quien, no obstante, aclara que “la ley del Congreso no podría ir más allá de lo necesario y conveniente para proteger y asegurar el tránsito interprovincial, dejando a las provincias la competencia no abarcada por ese objetivo”¹⁵.

¹³ CSJN, *Acuña Hnos. y Cía c/ Provincia de Santiago del Estero*, Fallos 252:39 (1962).

¹⁴ Humberto QUIROGA LAVIÉ, Miguel Ángel BENEDETTI y María de las Nieves CENICACELAYA, *Derecho constitucional argentino*, Tomo II, Rubinzal-Culzoni Editores, 2001, p. 943. En igual sentido, Alberto DALLA VÍA, *Derecho Constitucional Económico*, 2° Edición, LexisNexis Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2006, p. 521.

¹⁵ Germán J. BIDART CAMPOS, *Tratado Elemental de*

Desde el derecho administrativo también adhiere a esta tesis Miguel Marienhoff, para quien “la regla más segura para deslindar la competencia nacional de la provincia, en materia de calles y caminos”¹⁶ es la que emana del referido artículo constitucional. Al respecto, Marienhoff entiende que “será nacional la jurisdicción sobre todo camino que sirva al tráfico o tránsito interprovincial o internacional, y será local o provincial la jurisdicción sobre todo camino que sólo sirva al tráfico o tránsito interno de cada provincia”¹⁷, aclarando en este punto que camino nacional no es una sucesión de caminos locales que sirva al tráfico interprovincial, sino que el mismo debe integrar un sistema o red vial.

Por otro lado, y en consonancia con lo sostenido por Bidart Campos, Marienhoff explica que “cuando se trata de caminos sujetos a la jurisdicción nacional, ésta sólo se hace efectiva sobre el tránsito en sí mismo, mas no en lo atinente al resto de actividades que reflejen la vida social: costumbres, higiene, etcétera”¹⁸.

Finalmente, en lo que respecta a los delitos, el destacado administrativista señala que la jurisdicción federal corresponderá a los delitos que afecten el “transito”, que representa el interés nacional, en tanto bajo la jurisdicción local caen aquellos otros delitos comunes que no afectan el citado interés nacional.

Por su parte, la Corte Suprema también parece enrolarse en esta postura. Así, en un

Derecho Constitucional, T. I, Ediar, Buenos Aires, 1994, p. 463.

16 Miguel S. MARIENHOFF, *Tratado de derecho administrativo*, Tomo V, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1998, p. 629.

17 Miguel S. MARIENHOFF, *op. cit.*, pp. 629-630.

18 Miguel S. MARIENHOFF, *op. cit.*, p. 630.

caso¹⁹ referido a la construcción de un camino nacional en jurisdicción provincial, el máximo tribunal dijo que la cuestión debía encuadrarse sobre la base del artículo 75 incisos 13, 14 y 18, es decir las cláusulas de comercio y de prosperidad, y no por el inciso 30 de dicho artículo, esto es, del establecimiento de utilidad nacional. En la citada causa, el máximo tribunal reiteró su doctrina de que “los caminos nacionales interprovinciales, destinados a promover y facilitar la circulación de personas y productor en todo el territorio del país, constituyen un instrumento del gobierno federal (...)” (consd. 10). A nuestro modo de ver, esta postura en cuanto a la construcción de caminos nacionales, atento a la finalidad que cumplen los mismos, resulta extensible a todas las relaciones que con motivo del tránsito surgen cuando se liberan luego al uso público.

Según estos argumentos, una legislación nacional del tránsito encuadraría dentro del artículo 75, inciso 13 de la Constitución Nacional. Compartimos esta postura, por lo que desarrollaremos nuestros argumentos en torno a la materia del tránsito en el siguiente punto.

Nuestra postura: la cláusula del comercio aplicada al tránsito. La necesidad una regulación unificada en las rutas nacionales

El poder de policía de tránsito del Estado federal, a nuestro modo de ver, encuentra adecuado fundamento en la cláusula de comercio del artículo 75, inciso 13 de la Constitución Nacional, que lo habilita para dictar y aplicar una legislación en esa materia en los caminos nacionales, estableciendo

¹⁹ CSJN, *Operadora de Estaciones de Servicios S.A. y otro c/ Municipalidad de Escobar*, Fallos 321:658 (1998).

una regulación coherente y uniforme a la actividad de tránsito y al mismo tiempo deslindando competencias con los estados locales.

Si bien el vocablo “comercio” del citado artículo normalmente se relaciona con las actividades comerciales, por la amplitud que tiene en nuestra Constitución, sin dudas también comprende la materia de tránsito.

En efecto, en un país federal como el nuestro en el que las jurisdicciones locales tienen facultades amplias e ilimitadas (art. 121, CN), la finalidad de esa cláusula es otorgar un instrumento a las autoridades nacionales para regular, y sobre todo asegurar la conexión y comunicación entre las provincias y la Ciudad de Buenos Aires, como modo de integrar a una población que aunque se encuentra en distintos puntos territoriales, forma parte de un solo país.

Esta integración, en el caso de la cláusula del comercio, se realiza al permitir el tráfico, intercambio, comercio —stricto sensu— o circulación de los habitantes y sus bienes entre distintas jurisdicciones sin interferencia de las autoridades locales. Para asegurarlo, a veces la regulación estatal recae sobre una actividad, que puede ser comercial (como el transporte de cargas, o de personas), pero en otras ocasiones, para lograr la misma finalidad, se debe regular a partir del espacio territorial que permita el intercambio, y no la actividad en sí misma.

Esto es precisamente lo que ocurre con el tránsito, donde el espacio territorial constituye el elemento que determina el ámbito de aplicación de la norma, es decir la jurisdicción, y las actividades que allí se realicen son reguladas por llevarse a cabo en ese espacio. Por ello, como veremos, resulta irrelevante la finalidad con que se realice la

actividad, siempre y cuando se trate de “tránsito”. Las rutas nacionales son, principalmente, esos espacios territoriales.

Como hemos dicho, el Estado no puede prever a qué jurisdicción las personas limitaran su actividad de tránsito: una ruta nacional puede servir para circular dentro de un municipio, una provincia, y entre éstas y la Ciudad de Buenos Aires.

Entonces la finalidad federal que fundamenta una legislación nacional de tránsito en base a la cláusula del comercio, no debe buscarse en la voluntad psicológica del conductor (si pensaba traspasar la frontera de una provincia), o de lo que efectivamente realiza con su vehículo (si traspasó la frontera de la provincia), sino en lo que potencialmente le permite hacer la ruta o camino nacional a cualquier habitante, esto es, circular por todo el territorio del país, entre jurisdicciones locales, o salir al extranjero.

En otras palabras, la ruta nacional tiene una finalidad federal que está siempre presente porque dicha vía de comunicación es un espacio físico y jurídico que le brinda al ciudadano la posibilidad de interconectar distintos puntos del país por vía terrestre, aunque este no lo haga en el caso concreto, cumpliendo así con la propósito de asegurar el “comercio interjurisdiccional” en los términos del artículo 75, inciso 13 CN, y la jurisprudencia de la Corte Suprema. Más precisamente, provincias entre sí, o con la Ciudad de Buenos Aires, o con un país extranjero.

A su vez, el artículo 75 inciso 13 de la CN permite una regulación coherente. Al tratarse de una legislación exclusiva, evita la concurrencia de las legislaciones locales sobre la misma materia, lo cual tiene dos aspectos positivos.

Por un lado, da una respuesta estatal acorde a las particularidades del tránsito a las que hacíamos referencia, porque la regulación tiene en vista el espacio, y no la actividad.

Por otro lado, evita que los estados locales, en ese espacio, interfieran la circulación interjurisdiccional dictando regulaciones dispares. En las rutas nacionales la legislación será única y uniforme, por lo tanto mientras se circule por ese espacio se deberá acatar las normas y las potestades de las autoridades federales. De este modo, se logra que el predicado intercambio que persigue la cláusula del comercio sea factible, pues quien circule por una ruta nacional sabrá que sólo debe someterse a las reglas de tránsito de la ley nacional, a las potestades de las autoridades de ese rango, y no a tantas como jurisdicciones atraviese la ruta.

Además, se afianza la seguridad jurídica, pues el ciudadano puede conocer las reglas que le serán aplicables y los requisitos que debe cumplir, los que serán los mismos siempre y cuando no abandone la ruta nacional.

Ahora bien, la predicada exclusividad es sólo respecto a aquellos hechos y materias que sean necesarios regular para asegurar la finalidad federal del tránsito interjurisdiccional, pues lo que no quepa en ello, corresponde a los estados locales. Entonces, ¿cómo trazar la línea divisoria en una materia que presenta zonas grises?

En este sentido, para deslindar competencias, nos parece que la primera pauta es estarse al contenido de la ley nacional de tránsito. Es dable presumir que allí están comprendidos los hechos y materias que a entendimiento del legislador nacional se debe regular a través de la ley federal para hacer posible el tránsito interjurisdiccional, y

por lo tanto les está vedado a los estados locales.

Fuera de ese contenido exclusivo, queda reservado a las provincias y la Ciudad de Buenos Aires el ejercicio de su poder de policía en aquellos hechos o relaciones que, no obstante darse sobre una ruta o camino nacional, no afectan directamente al tránsito para el cual sirve.

En este sentido, es oportuno citar un caso resuelto por la Corte Suprema en el que se cuestionaba la facultad de un municipio para habilitar una estación de servicio en una autopista nacional. Al decidir a favor de la competencia local en esa materia, el tribunal sostuvo: “la condición de propietaria que reviste la Nación sobre el camino y obras anexas involucradas en el ‘sub judice’ es irrelevante a los fines discutidos en autos pues, como es sabido, en nuestra organización constitucional, puede existir jurisdicción federal sin dominio de aquélla y dominio —como en la especie— sin jurisdicción. No hay, entonces, ninguna razón que autorice a desconocer la competencia ejercida por el municipio y sus poderes son plenos en tanto —como señaló esta Corte— su ejercicio no vaya contra lo que constituye la razón de ser de la jurisdicción nacional en ellos: impedir que la comunicación entre los estados “sea obstruida o estorbada de un modo innecesario por la legislación de estos últimos” (Fallos: 201:536 y su antecedente, 192:350 —La Ley, 39-45; 26-681—). Y ninguna de estas circunstancias ha sido debidamente probada en la causa”²⁰.

Incluso, en la definición del contenido de la ley nacional de tránsito, el legislador nacional podría considerar conveniente que el juzgamiento de las infracciones se realice por tribunales locales,

²⁰ CSJN, *Operadora de Estaciones de Servicio c/ Municipalidad de Avellaneda*, Fallos 321:1052 (1998).

en base a una expresa atribución de esa facultad por el Congreso Nacional²¹.

En resumen: la materia del tránsito en un país como Argentina, con una vasta extensión territorial y red vial nacional, necesita de una regulación o política unificada que solo el Estado federal puede asegurar. De esa manera, se consiguen dos objetivos:

Que las rutas nacionales aseguren un espacio o vía de interconexión de las provincias y la Ciudad de Buenos Aires, fomentando comunicación y unificación del país, donde se pueden desarrollar actividades comerciales (transporte) o civiles (tránsito) bajo un solo bloque normativo y autoridades de aplicación.

Que las normativas locales (provinciales o municipales) no constituyan una obstrucción al tránsito entre jurisdicciones, por sus regulaciones y autoridades de aplicación distintas, generando incertidumbre sobre la ley aplicable, disparidad de criterios, etc.

Bajo una normativa o política del tránsito que sea dictada y aplicada por una autoridad nacional, se salvaguarda adecuadamente la finalidad federal de interconectar el país, permitiendo la circulación y realización de actividades comerciales en todo su territorio, en consonancia con el artículo 75, inciso

21 Cfr. CSJN, *Gabriel Canovas Amengual c/ Transportes San Francisco de Francisco Di Gerónimo*, Fallos 308:1239 (1986). Allí la Corte señaló que “la facultad exclusiva que al Congreso otorga el art. 67, inc. 12, de la Constitución Nacional —en cuanto a reglar el comercio marítimo y terrestre con las naciones extranjeras y de las provincias entre sí—, determina un ámbito específicamente federal en toda la materia concerniente al comercio y transporte interprovincial e internacional. Bien entendido que esto no impide al legislador nacional remitirse al derecho común para la regulación sustantiva y, de modo análogo, asignar competencia —si lo creyera conveniente— a los tribunales ordinarios para entender en las causas”.

13 de la Constitución Nacional, y en coherencia con el deber de proveer al crecimiento armónico de la Nación al que hace referencia el inciso 19 de dicho artículo. Para esto, las rutas nacionales constituyen un instrumento eficaz, como también lo son las telecomunicaciones, las vías navegables, los ferrocarriles, etc.

PRODUCCIÓN DE NORMAS DE TRÁNSITO EN UN ESTADO FEDERAL

Es sabido que la validez de las normas depende de que la autoridad que las produce sea competente. Pero cuando se trata de la materia de tránsito, determinar quién es esa autoridad competente no resulta sencillo, toda vez que los niveles estatales adoptan distintos criterios para considerarse habilitados para dictar normas.

Por otro lado, entendemos que esa competencia para sancionar o dictar normas válidas de la especie, comprende dos requisitos:

a) que el órgano pueda reglamentar un derecho constitucional: en primer término, la reglamentación del derecho a transitar sólo lo puede hacer aquel órgano facultado para dictar una norma con sustancia de ley, que es la forma que exige nuestra Constitución para regular los principales aspectos de un derecho consagrado en su texto (art. 28 y 18 CN)²². En este caso, la norma con sustancia legal tiene como objeto el conjunto de relaciones que se dan en ocasión del tránsito, básicamente sobre tres factores: personas, vehículos y estructura vial. A partir de aquella regulación infraconstitucional con sustancia de ley, es admisible normas de inferior jerarquía con

²² Remitimos a las consideraciones que efectuamos al abordar el concepto de poder de policía.

carácter de reglamentación;

b) que la reglamentación corresponda a las relaciones que se dan en ocasión del tránsito sobre un espacio terrestre determinado: el órgano, además de estar habilitado para regular el derecho, esto es, el conjunto de relaciones que se dan en ocasión del tránsito, deber poder hacerlo respecto de aquellas que se dan en un espacio terrestre determinado.

Criterio para determinar el ámbito para producir normas de tránsito

La idea de espacio territorial es un elemento que cobra especial relevancia para determinar la competencia del poder de policía de tránsito. Pero este elemento no se vincula con una relación de dominio, ni tampoco se estructura en base a la división territorial de los tres niveles de Estado, aunque la misma influya en su determinación.

En la tesis que sostenemos, cuando hablamos de espacio terrestre nos referimos a una vía de comunicación que tiene por finalidad permitir el tránsito de personas y vehículos, y que puede ser del dominio público del estado (camino, calle, ruta, autopista, etc.). Las legislaciones tradicionalmente tuvieron como objeto regular esa clase de vías de comunicación.

No obstante, pensamos que también podría ser admisible que el poder de policía de tránsito recaiga además en una vía de comunicación que, aunque pertenece al dominio privado del Estado o de los particulares, permite cumplir la misma finalidad de circulación abierta e indeterminada de personas. Es decir, a los efectos de la regulación no resulta relevante de quién es el dominio, sino

qué finalidad cumple²³.

Lógicamente, no cualquier vía de comunicación resultará alcanzada, y en todo caso se debería exigir que la ruta, calle o camino integre un “sistema vial”, conectado con otras.

A nuestro modo de ver, la finalidad que persiga un determinado el espacio destinado al tránsito es lo que fija la autoridad competente para regularlo. Si sólo permite transitar dentro de un municipio, la vía es municipal; si sólo permite transitar dentro de la Ciudad de Buenos Aires, la autoridad es de dicha Ciudad; si sólo permite transitar dentro de una provincia (entre municipios), será provincial; si permite transitar dentro del país y salir de él (entre provincias, entre éstas y la Ciudad de Buenos Aires, o entre el país y un país extranjero), será federal.

Aunque el poder de policía de tránsito de cada uno de los niveles estadales tiene su propio fundamento constitucional —como veremos a continuación—, la finalidad del camino nos parece un criterio coherente para determinar la autoridad que puede dictar normas de tránsito. Este criterio surge del artículo 75, inc. 13, y su interpretación a contrario sensu.

b. Autoridades competentes para crear normas de tránsito

Estado federal: En cuanto al fundamento, el poder de policía de tránsito del Estado federal

²³ Es la modalidad que adopta España en el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprobó el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial. En su artículo 2º, ámbito de aplicación, dice: “los preceptos de esta Ley serán aplicables en todo el territorio nacional y obligarán a los titulares y usuarios de las vías y terrenos públicos aptos para la circulación, tanto urbanos como interurbanos, a los de las vías y terrenos que, sin tener tal aptitud sean de uso común y, en defecto de otras normas, a los titulares de las vías y terrenos privados que sean utilizados por una colectividad indeterminada de usuarios”.

surge del artículo 75, inciso 13 de la Constitución Nacional, conforme a la tesis de la cláusula del comercio que desarrollamos.

En relación al órgano competente, en el ámbito federal corresponde al poder legislativo reglamentar el derecho a transitar, es decir, al Congreso de la Nación.

En atención al artículo 14 y 28 de la Constitución, la ley nacional es la especie normativa para efectuar la regulación del derecho. Queda preguntarse si el Poder Ejecutivo, o sus órganos inferiores, podrían regular el derecho constitucional en los aspectos reservados a la ley, a través de un decreto de necesidad y urgencia (art. 99, inc. 3, CN), o de delegación (art. 76, CN).

Por otro lado, en cuanto al ámbito de aplicación de la legislación nacional de tránsito, son los caminos que unan: a) dos provincias, b) una provincia y la Ciudad de Buenos Aires, c) una provincia y un país extranjero²⁴.

Estos caminos pueden ser del dominio público, pero no es requisito que sean del Estado nacional. De acuerdo a nuestra tesis, como el poder de policía de tránsito no nace del dominio, el fundamento de la competencia para legislar aparece siempre que el espacio terrestre permite la comunicación interjurisdiccional, a los fines del artículo 75, inciso 13, CN.

Por esa razón, el ámbito de aplicación de la ley también pueden ser caminos del dominio público de las provincias o municipios, o de los particulares, aunque no sea la modalidad que

²⁴ Siguiendo este criterio, el artículo 71 del decreto 779/95, reglamentario de la ley 24.449, en su último párrafo dice: "a los fines del presente será considerada jurisdicción nacional a las vías de circulación constituidas por rutas nacionales, puentes o túneles interjurisdiccionales o cualquier otra que interconecte distintas jurisdicciones".

adoptaron tradicionalmente las legislaciones de tránsito en Argentina.

Pero en cualquier caso, la circunstancia que un camino o ruta permita la comunicación interjurisdiccional por vía terrestre, no lleva consigo la automática sujeción al poder de policía de tránsito. En primer lugar, porque no todos los caminos son aptos para la circulación pública; en segundo lugar, porque constituiría un avasallamiento del dominio provincial o municipal, o de los particulares, en caso de que el camino no sea propiedad del Estado nacional.

Por esa razón, resulta coherente que el camino o ruta en cuestión esté integrado a un “sistema vial nacional”, es decir, a un conjunto de vías terrestres de comunicación, programas, coordinadas, y aptas para el tránsito público. Bajo éste esquema, el Estado Nacional podría acordar la incorporación a ese sistema, de los caminos o rutas que no sean de su dominio, con la correspondiente contraprestación o beneficio, máxime si pertenece a los particulares.

Estado provincial: El poder de policía de tránsito de las provincias tiene su principal fundamento en el artículo el artículo 121 de la Constitución Nacional, en cuanto les corresponde todas las competencias no delegadas expresamente al Estado federal²⁵.

25 Cfr. artículo 126, CN. La Corte Suprema tiene dicho reiteradas veces que: “de acuerdo con la distribución de competencias que emerge de la Constitución Nacional, los poderes de las provincias son originarios e indefinidos (art. 121), en tanto que los delegados a la Nación son definidos y expresos (art. 75) (Fallos: 304:1186, entre muchos otros)” (*in re, Telefónica de Argentina c/ Municipalidad de Chascomús*, Fallos 320:619 (1997)). Asimismo, en relación al límite con las potestades federales, la CSJN señaló: “el diseño del sistema federal en la Constitución Nacional reconoce la preexistencia de las provincias y la reserva de todos los poderes que éstas no hubiesen expresamente delegado en el gobierno central, a

En este sentido, lo que no sea materia de tránsito a las autoridades federales en relación a los caminos interjurisdiccionales, compete a las provincias reglamentar el derecho constitucional a transitar en su territorio.

La especie normativa para efectuar la regulación del derecho a transitar en territorio local es la ley provincial, y por ende el órgano competente es el poder legislativo provincial.

Como los estados provinciales son autónomos para darse sus propias instituciones y regirse por ellas, siempre dentro del sistema republicano, la posibilidad de que el poder ejecutivo provincial pueda regular el derecho por vía de decretos delegados, de necesidad y urgencia u otra especie que le permita dictar normas con sustancia legal, quedará sujeto al diseño constitucional rija en la provincia.

Por otro lado, vale decir que la provincia es libre de fijar las reglas de tránsito que estime conveniente en el ámbito de su territorio, y a esos efectos las leyes nacionales no constituyen límite alguno, siendo la Constitución Nacional y sus principios el único techo normativo.

Dentro de esa libertad, la provincia puede voluntariamente adherir a la ley nacional, adoptando así sus reglas, o transpolar y desarrollar las mismas reglas en la ley local, sin adherir, o simplemente establecer normas distintas (por ejemplo, la provincia podría decidir que en sus rutas se circule por la izquierda). También la provincia puede optar por legislar el tránsito en una o más leyes, o hacerlo en forma integral en un código.

la vez que exige aplicar estrictamente la preeminencia de los poderes federales en las áreas en que la Ley Fundamental así lo estableció” (*in re*, *Molinos Río de la Plata S.A. c/ Prov. de Buenos Aires*, Fallos 322:66 (2009)).

Finalmente, la provincia en su legislación de tránsito puede crear todos los organismos administrativos que estime necesarios para hacer cumplir las leyes, asignarle competencias y ámbito de actuación. Esto incluye, por ejemplo, la policía administrativa de tránsito para las rutas provinciales, o la autoridad administrativa emisora de licencias de conducir para esos caminos.

Aunque en general no ocurre en la práctica, la provincia podría exigir que para transitar en sus rutas el conductor tenga una licencia o autorización expedida por autoridad provincial, y en base a las leyes de tránsito provinciales. Esto implica la posibilidad de no reconocer, en las rutas locales, las licencias que fueron expedidas por los municipios o el estado federal en base a sus propias leyes de tránsito que, como vimos, podrían diferir de la de la provincia (exigencias distintas de edad para conducir, conocimientos teórico-prácticos, etc.).

En cuanto al ámbito de aplicación, ley provincial de tránsito debe regular los caminos y rutas que sirvan de comunicación dentro de la provincia, y entre municipios. Por ende queda excluido todo camino o ruta que inicie en un punto de la provincia y atraviese los límites políticos de la misma, sea hacia otra provincia, la Ciudad de Buenos Aires, o hacia un país extranjero, cuya regulación corresponde al Estado federal. Asimismo, en principio, quedan excluidas las avenidas y calles de los municipios que no superen el ejido.

Como el poder de policía de tránsito provincial tiene su fundamento en el artículo 121 de la Constitución Nacional y por su amplitud éste no exige que exista derecho real de dominio, en principio no es relevante quién es el titular de

las rutas o caminos. En forma análoga a lo que ocurre en relación al Estado federal, el ámbito de aplicación de la ley local puede recaer en rutas y caminos que no sean del dominio público provincial, sino que pertenezcan a los particulares, o a la Nación o los municipios. Estos últimos, por acuerdo con la provincia, pueden desafectar sus caminos del interés público federal y municipal —respectivamente— y decidir que los mismos integren el sistema vial de aquella.

Estado municipal: Las competencias de tránsito de los municipios en sus propios ámbitos no surge expresamente de la Constitución Nacional como en el caso de las provincias y del Estado federal. Queda reservado a las primeras determinar el alcance y contenido de la autonomía municipal dentro de los parámetros determinados por el artículo 5 y 123 de la CN.

Por lo tanto, habrá que remitirse al diseño constitucional de cada provincia para analizar el esquema de distribución de competencias vinculadas al tránsito en relación a sus municipios pues, como sabemos, de acuerdo al artículo 121, CN, los poderes originarios e indefinidos corresponden a las provincias, y de ellas derivan las prerrogativas de los municipios que le pertenecen.

Pero aun así, cabe preguntarse si la materia de tránsito es de aquellas que constituye un contenido mínimo de competencias que no se le podría negar a los municipios.

Desde la doctrina, Néstor Losa dice que “el tránsito vehicular es competencia preponderante de los municipios como incumbencia natural”²⁶. Agrega el autor: “desde los municipios se generan diversas políticas públicas sobre las competencias

²⁶ Néstor Osvaldo LOSA, *Seguridad Vial. Jurisdicción y gobiernos locales*, Ediciones Jurídicas Cuyo, Mendoza, 2000, p. 74.

que ostentan. Cada gobierno local legisla con sustento en su propia realidad, costumbres, ubicación geográfica, fuentes de ingresos, cantidad de población, recursos naturales e históricos, ideologías y étnicas, entre otros aspectos”. Asimismo, añade: “el municipio dejó de ser un mero prestador de servicios para asumir además, una de las series de líneas gubernativas más complejas en su ámbito jurisdiccional”²⁷.

Por su parte, en relación al punto que estamos analizando, nos parece valioso citar una doctrina de la Corte Suprema, sentada antes de que en la jurisprudencia²⁸ y en el texto de la Constitución Nacional se reconociera la autonomía municipal. En 1930, en el caso “Sebastián Cartagenova”, el tribunal sostuvo que “la administración, el gobierno o el régimen municipal que los constituyentes reconocieron como esencial base de la organización política argentina al consagrarlo como requisito de la autonomía provincial (art. 5°), consiste en ‘la administración de aquellas materias que conciernen únicamente a los habitantes de un distrito o lugar particular sin que afecte directamente a la Nación en su conjunto’ (Gonzalez, ‘Manual de la Constitución Argentina’, N° 675, pág. 685) y, por lo tanto, debe estar investido de la capacidad necesaria para fijar

²⁷ Ídem, p.75.

²⁸ CSJN, *Rivademar, Ángela D.B. Martínez Galván de c/ Municipalidad de Rosario*, Fallos 312:326 (1989). Allí se dijo además que las municipalidades son organismos de gobierno de carácter esencial, que tienen un ámbito propio a administrar. Incluso, el tribunal sostuvo: “aún cuando no se reconozca que la autonomía de los municipios cuenta con base constitucional, tampoco puede prescindirse de que la necesaria existencia de un régimen municipal impuesta por el art. 5° de la Constitución determina que las leyes provinciales no sólo no pueden legítimamente omitir establecerlos sino que tampoco puedan privarlos de las atribuciones mínimas necesarias para el desempeño de su cometido (...)” (consid. 9).

las normas de buena vecindad, ornato, higiene, vialidad, moralidad, etc. de la Comuna y del poder de preceptuar sanciones correccionales para las infracciones de las mismas, pues aquellas sin éstas son propias de la moral y no del derecho”²⁹.

Esos argumentos, sumado a la realidad histórica y actual de las ciudades, conduce a concluir que el tránsito es de aquellas materias que integran el núcleo básico de competencias o incumbencias que las provincias no pueden privar a los municipios, en tanto son esenciales para cumplir su cometido como organización jurídico-política.

El carácter federal de nuestro país implica un criterio de descentralización en la distribución del poder, a partir del cual es lógico que corresponda al municipio lo atinente al tránsito de los habitantes de su territorio, es decir, dictar las reglas, fijar las sanciones, y establecer los organismos necesarios para hacer cumplir las leyes. En otras palabras, a ejercer un poder de policía de tránsito municipal, dentro de los límites que veremos.

Pasando a otro aspecto, cabe decir que en el nivel municipal, el órgano competente para reglamentar el derecho constitucional de transitar es aquél que detente la función legislativa, es decir, el Concejo Deliberante o el órgano que haga de poder legislativo municipal.

Por su parte, la “ordenanza”³⁰ será la especie

²⁹ CSJN, *Sebastián Cartagena, querrela seguida en su contra por infracción al artículo 2088 del digesto municipal*, Fallos 156:323 (1930). Esa doctrina fue reiterada en numerosas oportunidades por el máximo tribunal. Cfr. Fallos 320:619; 321:1052, entre otros.

³⁰ La Corte Suprema tiene dicho desde antes de la reforma constitucional de 1994 que las ordenanzas municipales son normas de sustancia legislativa, y no reglamentos administrativos. Cfr. CSJN, *Promenade S.R.L. c/ Municipalidad de San Isidro*, Fallos 312:1394 (1989).

de norma a través de la cual el poder legislativo municipal debe regular el derecho de tránsito en su ámbito.

A diferencia de las provincias, el municipio no cuenta con plena libertad para regular el tránsito. En efecto, a fin de determinar los límites de la competencia del municipio para legislar en materia de tránsito, deberá considerarse no sólo la Constitución Nacional, sino principalmente la Constitución y la ley provincial de municipios (o ley orgánica de municipios), en los cuales se deslindan las competencias que corresponden a éstos últimos. Por lo general, ese bloque normativo es el que fija el contenido de la autonomía que pueden desarrollar los municipios a través de sus cartas orgánicas y su legislación local (ordenanzas).

Como dijimos, la materia de tránsito no se les podrá negar, pero la extensión (relaciones, situaciones y lugares) con la que pueden ejercer su poder de policía municipal, así como los límites el de la provincia, depende del diseño que ésta haga al distribuir las competencias que le son originarias e indefinidas.

En cuanto al ámbito de aplicación, y según nuestro criterio, la ordenanza municipal debe alcanzar toda vía terrestre que permita el tránsito dentro de ese ejido (finalidad municipal), es decir calles y avenidas, excluyendo en principio aquella que al mismo tiempo permita el tránsito dentro de la provincia (finalidad provincial), o dentro del país (finalidad federal), según las reglas expuestas anteriormente.

Fuera de los supuestos vedados, las calles y avenidas de la ciudad son el ámbito propio de aplicación de la legislación local, e integrarán el “sistema vial municipal”. La inclusión del tramo de una ruta u otro camino que por las

reglas expresadas corresponda a la jurisdicción provincial o federal, dependerá de lo que acuerden los municipios con esos Estados, lo cual es factible.

Hay una hipótesis más que podría darse. Supongamos que dos ciudades densamente pobladas sean adyacentes, y sus avenidas se conecten sin otra distinción que el límite geopolítico, permitiendo la circulación habitual entre ambas jurisdicciones. Por tratarse de una vía terrestre que comunica dos municipios, y según el criterio que esbozamos, el poder de policía correspondería a la provincia.

Pero si a pesar de tratarse de municipios distintos, el flujo vehicular es vecinal, porque su población está integrada, también sería válido (y conveniente) que sean los municipios quienes regulen el tránsito en esas avenidas que conectan dos jurisdicciones distintas. Incluso, el interés público municipal de ambos sobre la parte de la avenida que se encuentra dentro de su territorio, puede ser administrado por acuerdos intermunicipales.

En definitiva, deberá analizarse el cada supuesto cuál es el interés público (municipal o provincial) que debe primar para asegurar una correcta regulación del tránsito.

Estado de la Ciudad de Buenos Aires: La competencia de la Ciudad de Buenos Aires para dictar normas en materia de tránsito nace principalmente del artículo 129 de la Constitución Nacional, y del artículo 80, ap. 2, inc. h) de su Constitución local, sancionada en octubre de 1996. El primero de ellos le asegura “facultades propias de legislación y jurisdicción”, en tanto que el segundo atribuye a la Legislatura local la facultad de legislar en materia de “obras y servicios públicos, cementerios, transporte y tránsito”.

Luego de la reforma constitucional de 1994, el poder de policía de tránsito de la Ciudad de Buenos Aires está perfecta y expresamente reconocido en esas normas, y goza de la autonomía que surge de interpretar en forma armónica el artículo 129, CN, la ley 24.588 y el art. 80, ap. 2, inc. h) de la Constitución local. Muestra cabal de que esa autonomía existe, es el hecho que al debatir el Código de Tránsito (ley 2148), la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires se planteó si debía adherir a la ley 24.449, o dictar una norma distinta; finalmente decidió no adherir.