

## **Acerca del régimen jurídico sancionatorio aplicable a las infracciones de tránsito cometidas en los municipios bonaerenses**

Por Paula Soulé y Germán Bernardi

### **I. Introducción.**

Determinar qué pena corresponde aplicar ante una infracción de tránsito cometida en el territorio de un municipio de la Provincia de Buenos Aires no resulta una cuestión sencilla.

El marco punitivo aplicable frente a la comisión de una contravención es, en principio, incierto. Diferentes instrumentos jurídicos -de distinta fuente y diversa jerarquía normativa- parecen coexistir, generando dudas en los operadores del derecho e inseguridades en los presuntos contraventores.

Los tribunales administrativos encargados de decidir la imposición de una sanción -y, en su caso, determinar la calidad y cantidad de la concreta pena a aplicar- se encuentran ante una verdadera maraña normativa que no resulta fácil de desentrañar. La misma suerte han corrido los tribunales jurisdiccionales, a cuyo cargo está encomendado el control judicial suficiente de la actividad administrativa sancionadora, lo que en definitiva ha generado la existencia de criterios sumamente dispares en la resolución de los conflictos, que conspiran contra el principio de seguridad jurídica que debe observar todo obrar estatal limitativo de derechos.

Del análisis normativo así como de la práctica judicial imperante hemos advertido la concurrencia de dos tipos de soluciones principales: una es la aplicación de la ley federal 24.449 -y sus decretos reglamentarios-; la segunda opción viene dada por la aplicación de la ley provincial 13.927 -y su decreto reglamentario-. Vislumbramos una tercera alternativa, que consiste en aplicar las soluciones que brindan las ordenanzas municipales, en aquellas localidades que hayan regulado la materia. Finalmente, nos atrevemos a señalar una cuarta solución -que no excluye *per se* la aplicación de ninguna de ellas, sino que las utiliza bajo un único criterio rector-, que estaría dada por la aplicación de aquella norma sancionatoria más benigna para el administrado, sin importar en cuál de las normas referidas se encuentre alojada.

A poco de adentrarnos en la temática, podemos advertir que semejante situación resulta alarmante. No es nuestro objetivo señalar cuál sería la mejor reglamentación

jurídica del tránsito en la República Argentina, sino simplemente desentrañar cuál resulta ser el régimen sancionatorio que corresponde aplicar ante una infracción de tránsito cometida en el ámbito de los municipios bonaerenses. Empero, dicha tarea nos obliga a abordar algunas cuestiones de índole constitucional involucradas en la problemática, que sin duda condicionan el obrar de los poderes públicos a la hora de dar respuesta al interrogante planteado.

## II. Poder de policía y federalismo.

Mucho se ha escrito sobre la noción del poder de policía. Mientras que unos aceptan la institución sin cuestionarla, otros la rechazan procurando su inmediata eliminación<sup>1</sup>. Sin embargo, todos son contestes en que la facultad reglamentaria de los derechos, de manera tal que no se obstruyan y entorpezcan los unos con los otros, asegurando la normal convivencia de la comunidad, resulta connatural a la existencia misma del Estado de Derecho<sup>2</sup>.

Si bien la Constitución Nacional de 1853/1860 no empleaba la denominación poder de policía, la institución cabía derivarla implícitamente de los arts. 14 y 28 de la CN<sup>3</sup>. De tales reglas constitucionales se derivan dos directrices fundamentales: a) no hay derechos absolutos en su ejercicio y b) todos los derechos pueden sufrir razonables limitaciones o restricciones<sup>4</sup>.

El poder de policía comprende la potestad de dictar normas reglamentarias de los derechos (reglamentación), de controlar su cumplimiento (policía preventiva) y de

---

<sup>1</sup> Entre los primeros podemos citar a **Gregorio Badeni** (*“Tratado de Derecho Constitucional”*, ed. La Ley, Buenos Aires, 2010, t. I, pág. 668) y **Humberto Quiroga Lavié, Miguel Ángel Benedetti y María de las Nieves Cenicacelaya** (*“Derecho Constitucional Argentino”*, ed. Rubinzal Culzoni, Santa Fé, 2001, t. II, pág. 714), y entre los segundos podemos mencionar a **María Angélica Gelli** (*“Constitución de la Nación Argentina. Comentada y Concordada”*, ed. La Ley, Buenos Aires, 2008, t. 1, pág. 90), **Agustín Gordillo** (*“Tratado de Derecho Administrativo”*, ed. Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires, 1998, t. 2, V-13) y **Juan F. Linares** (*“Derecho Administrativo”*, ed. Astrea, Buenos Aires, 1986, pág.424).

<sup>2</sup> La Corte Suprema calificó al poder de policía como facultad propia *“de soberanía y gobierno”* (Fallos 258:322 “Suñe Eduardo” -1964-). Doctrinariamente ha sido definido como *“la potestad del Estado de reglamentar los derechos de las personas con el fin de hacer compatible su ejercicio con el bien común”* (**Carlos M. Bidegain**, *“Curso de Derecho Constitucional”*, ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2001, t. V, pág. 75).

<sup>3</sup> Recién con la reforma constitucional producida en 1994 se dio carta de ciudadanía a la institución. El actual art. 75 inc. 30 de la CN, referente a los establecimientos de utilidad nacional, utiliza explícitamente la denominación *“poderes de policía”*. Hasta ese momento la noción era producto de la elaboración doctrinal y jurisprudencial (**Santiago Legarre**, *“El poder de policía en la historia, la jurisprudencia y la doctrina”*, LL 2000-A-999).

<sup>4</sup> **Néstor Pedro Sagúés**, *“Elementos de derecho constitucional”*, ed. Astrea, Buenos Aires, 1997, t. 2, pág. 698.

aplicar sanciones a quienes las infrinjan (policía represiva)<sup>5</sup>. La policía de tránsito o de seguridad vial es una especie dentro del género poder de policía<sup>6</sup>.

Ahora bien, siguiendo el modelo constitucional norteamericano, la República Argentina estableció el federalismo como forma de estado (art. 1 de la CN). Este sistema supone la existencia de un doble orden de poder territorial entre los que se distribuyen atribuciones la nación y las provincias. Tal reparto competencial permite distinguir, entre otras: 1) Las potestades delegadas en el Estado Federal (arts. 75, 99, 116 y 117 de la CN); 2) Las potestades conservadas o reservadas en las provincias (arts. 5, 75 inc. 12, 121, 122, 123 y 124 de la CN); 3) Las potestades compartidas (arts. 3, 13 y 75 inc. 2 de la CN) y 4) Las potestades concurrentes (arts. 14 bis, 41, 42, 75 incs. 2, 17, 18 y 19 y 125 de la CN). Sin perjuicio de esta clasificación, el principio básico adoptado indica que todo lo que la Constitución Nacional no otorgó expresa o implícitamente al Gobierno Federal pertenece a las provincias (art. 121 de la CN)<sup>7</sup>.

En lo que hace a la reglamentación del tránsito, la Constitución Nacional no trae mayores referencias<sup>8</sup>. Pero tratándose de la reglamentación de derechos fundamentales a fin de posibilitar una convivencia armónica y lograr la satisfacción del bien común - libertad ambulatoria o de locomoción y de tránsito, arts. 11, 12, 14, 26 y 28 de la CN-, la cuestión del órgano competente para legislar en la materia debe analizárselo desde la perspectiva del poder de policía, cuyo ejercicio concurrente entre las provincias y la nación ha sido afirmado por la doctrina<sup>9</sup> y la jurisprudencia<sup>10</sup>.

---

<sup>5</sup> **Guillermo Barrera Buteler**, “El poder de policía de tránsito municipal sobre rutas nacionales y provinciales”, LL Córdoba 1997-551 y **Arturo Horacio Iturrez**, “La provincia en la nación”, en Antonio María Hernández (Coordinador), “Derecho Público Provincial”, ed. Lexis Nexis, Buenos Aires, 2008, pág. 191.

<sup>6</sup> **Juan Carlos Cassagne y Martín Galli Basualdo**, “Reflexiones acerca de la implementación del Sistema de Evaluación Permanente de Conductores en la Ciudad de Buenos Aires” y **Francisco Fornieles**, “Poder de Policía y Regulación del Tránsito de la Ciudad de Buenos Aires”, ambos en La Ley Suplemento Especial Sistema de evaluación permanente de conductores, Febrero-2009.

<sup>7</sup> Señala **Alberto Antonio Spota** (h) que “es más adecuado sostener que las provincias no se reservan poderes, sino que la Constitución...los distribuye, delegándolos en forma definitiva en el Gobierno Federal, y sosteniendo que los no delegados corresponden a las provincias” (“Aproximación a la autonomía provincial a través de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación”, LL 2011-A-902).

<sup>8</sup> Sólo aparecen contemplados, y como atribuciones reglamentarias excluyentes del Estado Federal, el transporte terrestre interprovincial e internacional y el tráfico marítimo, fluvial y aéreo, (arts. 26, 75 incs. 10 y 13, 116 y 126 de la CN).

<sup>9</sup> **Segundo V. Linares Quintana**, “El poder de policía de las provincias”, JA 1957-IV-272 y **Miguel S. Marienhoff**, “Tratado de Derecho Administrativo”, ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2011, T. IV, pág. 429.

<sup>10</sup> CSJN Fallos 3:468 “Varios Puesteros Próximo al Mercado del Centro” (1866); 7:150 “Empresa Plaza de Toros” (1869); 110:391 “Francioni Manuel” (1907); 155:356 “González Maseda” (1929); 187:449

### III. Reglamentación del tránsito.

Constituyendo entonces el poder de policía de tránsito o seguridad vial una especie del poder de policía estatal, tanto el poder legislativo federal como los poderes legislativos provinciales tienen competencias para proceder a su reglamentación, el primero en el ámbito de la jurisdicción federal y los segundos en sus respectivas jurisdicciones.

#### a) La regulación nacional.

En este esquema, el Congreso sancionó la ley 24.449 a regir sólo en la jurisdicción federal, invitando a las provincias y municipios a adherir a la misma<sup>11</sup>. En esencia, estamos ante una auténtica norma de derecho federal<sup>12</sup>.

Se trata de una técnica legislativa peculiar pero no novedosa que tiende a lograr la unicidad normativa dentro de la federación sin avasallar las autonomías provinciales<sup>13</sup>. Y es que hay materias en que la regulación jurídica uniforme aparece

---

“Frigorífico Swift SA” (1940); 239:343 “Giménez Vargas Hnos.” (1957); 268:166 “Orofino” (1967); 277:158 “CAVIC c. Juan Maurin y Cía SRL” (1977); 312:1427 “Disco SA” (1989) y 321:1705 “Baliarda SA” (1998).

<sup>11</sup> La ley 24.449 fue sancionada en 1994 y se titula “*Ley de Tránsito*”. En su art. 1 prescribe que será ámbito de aplicación la jurisdicción federal y que los gobiernos provinciales y municipales podrán adherir a dicha ley. Por medio del art. 91 invita a las provincias a adherir íntegramente a la ley y sus reglamentaciones. Y en el art. 92 encomienda al poder ejecutivo elaborar la reglamentación de la ley en consulta con las provincias y propiciar su adaptación por estas en forma íntegra.

En tal sentido, el decreto 646/1995 convocó a las provincias a adherir al régimen de la ley y de su reglamentación, mientras que el decreto 779/1995 aprobó la reglamentación de la ley de tránsito 24.449 e invitó a las provincias a adherir en forma integral a la ley y a la presente reglamentación.

A su vez la ley 26.363, sancionada en 2008 y denominada “*Ley de Tránsito y Seguridad Vial*”, creó la Agencia Nacional de Seguridad Vial e introdujo diferentes modificaciones a la ley 24.449, invitando a las provincias, a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a los municipios a adherir a la ley. Mediante el decreto 1716/2008, la presidente aprobó la reglamentación de la ley e invitó a aquellos gobiernos a adherir a la ley y a su reglamentación.

<sup>12</sup> CSJN “Operadora de Estaciones de Servicios SA”, 02-04-98. Pero cabe añadir que al momento de su sanción, la ley era aplicable en la Ciudad de Buenos Aires como derecho local pues el Congreso Nacional aun era el órgano legislativo excluyente en esta ciudad (voto del Dr. Petracchi, in re CSJN “Transportes del Tejar SA c/Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires”, 28/07/05). Y en los aspectos de derecho común contenidos, la ley opera como una norma marco, prevaleciendo frente a cualquier precepto local contrario. En definitiva, se trata de una norma mixta, pues incluye disposiciones de carácter federal, local y común (Néstor Pedro Sagiúes, “*Derecho Procesal Constitucional. Recurso Extraordinario*”, ed. Astrea, Buenos Aires, 1992, pág. 24).

<sup>13</sup> Tal modalidad legislativa coincide con los antecedentes históricos más inmediatos en lo que hace a reglamentación nacional del tránsito. Tanto el decreto-ley 22.934 de 1983 como el decreto de necesidad y urgencia 692 de 1992 reconocieron las atribuciones propias de las autoridades locales en la materia, invitando a provincias y municipios a adherir al régimen nacional.

Cabe destacar que, sin perjuicio del objetivo de lograr una regulación uniforme en todo el territorio, la propia ley 24.449, en su art. 2, prevé que las autoridades locales puedan dictar normas exclusivas bajo estrictos recaudos de validez.

como un imperativo pragmático, siendo la cuestión del tránsito un buen ejemplo de ello, justamente por el carácter dinámico e interjurisdiccional que por naturaleza presenta<sup>14</sup>.

Demás está decir que las provincias no están obligadas a adherir a la legislación federal, pudiendo establecer su propio régimen jurídico del tránsito<sup>15</sup>. Empero, todas aquellas disposiciones de la ley 24.449 que configuran derecho común, deberán ser imperativamente observadas por las provincias, no pudiendo estipular previsiones diferentes (arts. 5, 6, 31, 75 inc. 12, 116, 126 y 128 de la CN)<sup>16</sup>.

En cuanto a la forma jurídica que debe tener la adhesión, las leyes y decretos federales nada dicen. Por mandato constitucional, ninguna duda que la facultad para adherir pertenece a las legislaturas<sup>17</sup>. Pero estas pueden optar por una ley de adhesión o por una ley cuyos contenidos se adecuen a las disposiciones propias consagradas por las leyes nacionales<sup>18</sup>. Tampoco se encuentra prohibida una adhesión parcial, pues la ley no

---

<sup>14</sup> Expresa **Horacio Rosatti** que *“La unicidad normativa se impone en este campo...La heterogeneidad normativa ha preocupado en todas las latitudes del mundo, agravándose el problema en los Estados Federales...Este es uno de aquellos temas en los que se requiere un federalismo de concertación, de modo que las normas reguladoras del tránsito y sus pautas de aplicación y juzgamiento sean razonablemente uniformes en todo el país”* (*“Tratado de Derecho Municipal”*, ed. Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 2006. t. I, pág. 357).

<sup>15</sup> La Corte Suprema, haciendo suyo el dictamen del Procurador General, sostuvo que *“la Ley Nacional de Tránsito 24.449 en atención a lo dispuesto en el art. 1º, resulta aplicable en jurisdicción de las provincias y municipios siempre y cuando medie adhesión por parte de ellas”* (Fallos “Trobiani Ariel”, 16-09-03).

<sup>16</sup> Excepto las reglas que conforman el llamado derecho de fondo o sustancial, en todas las demás cuestiones el formato legal no impide que las provincias dicten sus propias normas de tránsito, diferentes y contrarias a las de la ley federal. De los propios términos de la ley se desprende que no existe un valladar a la creación normativa local (arts. 1, 91 y 92 de la ley 24.449).

<sup>17</sup> En la actualidad, resulta de dudosa validez la competencia del ejecutivo provincial para recurrir al dictado de un decreto de necesidad y urgencia. La Constitución Provincial guarda silencio sobre tales decretos. No creemos que ello importe una prohibición absoluta para que el Gobernador recurra excepcionalmente a ese tipo de medidas. Entendemos plenamente aplicable la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación anterior a la reforma constitucional de 1994, que había convalidado la legitimidad de los decretos de necesidad y urgencia aun sin texto constitucional que los habilitase expresamente (Fallos 313:1513 “Peralta Luis” -1990-). Pero en materia penal el uso de estos instrumentos se encuentra absolutamente vedado. Si bien el art. 99 inc. 3 de la CN refiere a las facultades del poder ejecutivo nacional, no resultando aplicable en el ámbito provincial, la regla complementa y refuerza el principio de legalidad penal, debiéndose comprender dentro de éste último campo la materia contravencional (CSJN Fallos 191:245 “Cimadamore Esio Bruno” -1940-; 237:636 “Mouviel Raúl Oscar” -1957- y 330:1855 “Comisión Nacional de Valores” -2007-). En consecuencia, la prohibición del ejecutivo bonaerense para dictar reglamentos de necesidad y urgencia en materia contravencional deriva de la garantía de legalidad, por lo que ni aun bajo una situación de emergencia vial resultará válido que el gobernador establezca un régimen infraccional de tránsito (arts. 1, 5, 18, 19, 31 y 128 de la CN y 10, 25 y 45 de la CBA).

<sup>18</sup> Se trata de una cuestión de técnica legislativa que, en la medida que garantiza la vigencia de las disposiciones de las leyes 24.449 y 26.363 en la jurisdicción provincial, no impone una modalidad particular de adhesión. Por cierto, ello no importa desconocer que el sentido de la norma apunta al dictado de una ley de adhesión.

impone la adhesión íntegra de la ley y de su reglamentación, pudiendo en consecuencia las provincias establecer reservas o adoptar una regulación de similar contenido<sup>19</sup>.

Por último, entendemos que la extensión de la invitación a los municipios importa un exceso del legislador federal, que sólo resulta válida en aquellas provincias que confieran potestades en la materia a los municipios. No debió el Congreso Nacional involucrarse en lo atinente al reparto competencial en el ámbito interno de cada provincia. Resultaba más respetuoso de las autonomías provinciales dejar la cuestión en manos del derecho público local, quien podía reconocer o no, y en su caso con distinto alcance, facultades para reglar el tránsito a las comunas<sup>20</sup>.

b) La regulación provincial.

La Legislatura sancionó la ley 13.927, adhiriendo de manera imperfecta a las leyes federales<sup>21</sup>.

Esta adhesión provincial no es plena, y ello en un doble sentido. Primero, por cuanto en varias cuestiones estableció sus propias normas en forma distinta a la regulación nacional. Segundo, puesto que sólo se adhirió a las leyes y no a sus decretos, ordenando explícitamente al gobernador a reglamentar la ley provincial.

La ley provincial, entre otras cuestiones, prescribió el procedimiento administrativo para el juzgamiento de las faltas (art. 35 de la ley 13.927) y tipificó nuevas infracciones (arts. 19, 21, 24 y 48 de la ley 13.927)<sup>22</sup>.

---

<sup>19</sup> Por ello no compartimos la visión de quienes sostienen que nos encontramos ante una ley convenio (tal como **Guillermo Barrera Buteler**, “*Provincias y Nación*”, ed. Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1996, pág. 349). Además, aunque una provincia adhiera en forma plena -sin reservas y tanto a la ley como a los decretos reglamentarios-, no existe impedimento para que la provincia derogue o modifique su ley de adhesión. La competencia reglamentaria pertenece, según reconocimiento del Congreso, a las propias provincias, pudiendo entonces adherir en forma íntegra -como procura la ley 24.449-, no adherir y dictar una ley especial -como autoriza la ley 24.449- o adherir parcialmente -como permite la ley 24.449-.

<sup>20</sup> En modo alguno la ley federal puede significar el reconocimiento de un grado de autonomía municipal que les permita avasallar lo dispuesto en las constituciones provinciales, importando el otorgamiento directo por normas federales de facultades para la regulación del tránsito con independencia de lo establecido en el plexo jurídico provincial. Consideramos que los municipios no podrían adherir a las leyes 24.449 y 26.363 cuando su provincia no lo haya hecho. El objetivo del legislador nacional fue lograr la uniformidad normativa en todas las jurisdicciones, invitando a provincias y municipios a adherirse. Pero creemos que las comunas sólo podrán hacerlo en aquellos casos en que la provincia hubiera adherido y siempre que las mismas tengan competencia para reglar el tránsito, lo que no es el caso de los municipios bonaerenses.

<sup>21</sup> La ley 13.927 fue sancionada en 2008, titulándose “*Nuevo Código de Tránsito*”. Por medio del art. 1, Buenos Aires adhirió a las leyes nacionales 24.449 y 26.363, ello en cuanto no se opongan a las disposiciones de la presente ley. Estas normas aparecen acompañadas como anexos en la ley provincial, por lo que han dejado de ser derecho federal para pasar a formar parte del derecho público local. Asimismo en el art. 56 ordenó al poder ejecutivo reglamentar la ley, habiendo su titular emitido el decreto 532/2009.

c) La situación de los municipios.

A diferencia de lo que sucedía con las anteriores normas reglamentarias del tránsito a nivel local, esta ley provincial no contiene referencias explícitas a la situación de los municipios<sup>23</sup>. Sin embargo creemos que, bajo el actual régimen jurídico, en principio los municipios no detentan potestades para regular el tránsito<sup>24</sup>. Sólo excepcionalmente podrían recurrir al art. 2 de la ley 24.449<sup>25</sup>.

El nuevo código provincial asumió íntegramente la reglamentación del tránsito (arts. 121 de la CN y 1 y 103 inc. 13 de la CBA). La letra y finalidad de la propia ley impide el ejercicio de la competencia reglamentaria municipal (arts. 31 de la CN y 57 y 196 de la CBA)<sup>26</sup>.

---

<sup>22</sup> Originariamente dispuso la aplicación supletoria del Código Procesal Penal (art. 49 de la ley 13.927). En la actualidad ésta norma, conforme redacción dada por la ley 14.393, remite complementariamente a las disposiciones del Código Fiscal, cuyo art. 4 admite la aplicación supletoria del Código de Procedimiento Penal, aunque también prevé la de los ordenamientos procesales civil y comercial y contencioso administrativo, además de la ley de procedimiento administrativo.

<sup>23</sup> Las leyes de tránsito que precedieron a la presente resultaban aplicables en los municipios, aunque habilitaban a las autoridades locales a dictar, dentro de sus respectivas jurisdicciones, disposiciones complementarias en interés del orden público, de la seguridad o del ordenamiento del tránsito, ello siempre que no alteren o modifiquen lo establecido en el código provincial (leyes 5.616 de 1950; 5.800 de 1954 y 11.430 de 2003 y decreto de necesidad y urgencia 40/2007). Coherente con estas disposiciones, la ley orgánica de las municipalidades otorgaba a las comunas el ejercicio del poder de policía de tránsito siempre que resultare compatible con dicho código (art. 27 inc. 18 del decreto-ley 6769/58).

<sup>24</sup> Caso contrario hubiera seguido la lógica de las leyes 24.449 y 26.363, invitando a los municipios a adherir a la ley provincial. Tampoco existe norma constitucional que les atribuya competencia para regular la materia, no haciendo a la “*administración de los intereses y servicios locales*” y no pudiendo comprenderse la atribución en tener a su cargo la “*vialidad pública*” (art. 192 inc. 4 de la CBA). Únicamente la ley orgánica otorgaba ciertas facultades vinculadas al tránsito, pero congruentes con lo dispuesto en las normas provinciales, que en la actualidad no le confieren potestades (art. 27 inc. 18 del decreto-ley 6769/58).

<sup>25</sup> **Horacio J. Fernández**, “*Sobre la ley 13927*”, publicado en [www.faltasbaires.com](http://www.faltasbaires.com). El ejercicio de tal competencia debería llevarse a cabo respetando las previsiones de dicha norma. La adhesión provincial de la ley federal hace que aquellas normas forman parte del plexo jurídico provincial.

<sup>26</sup> De los fundamentos de la ley 13.927 cabe colegir que las competencias municipales en la materia se refieren exclusivamente a la “*organización, planificación y ejecución en el ejido urbano de las actividades relacionadas con la comprobación infracciones*”. Incluso la ley provincial prescribe como autoridad de aplicación y comprobación a las municipalidades (art. 2). Asimismo desdobra la competencia para el juzgamiento de las infracciones de tránsito, indicando que en las faltas cometidas en rutas, caminos, autopistas, semiautopistas o autovías provinciales o nacionales en el territorio de la Provincia resultará órgano de juzgamiento la Justicia Administrativa de Infracciones de Tránsito Provincial (arts. 29 y 33), mientras que el juzgamiento de las infracciones de tránsito cometidas en territorio municipal estará a cargo de la Justicia de Faltas Municipal (arts. 32 y 33). El propio procedimiento de juzgamiento administrativo está demarcado por la ley provincial 13.927, desplazando la aplicación de las disposiciones procedimentales fijadas en el decreto-ley 8751/77 aún en el caso que la autoridad de juzgamiento sean los jueces de faltas (arts. 32, 33 y 35) y previendo un sistema impugnativo diferente al consagrado en el Código de Faltas Municipales (art. 40). Por último, y determinante del desplazamiento de competencias municipales, resulta la regla de distribución del ingreso de multa, disponiéndose que en caso de actas de comprobación labradas en el ejido urbano por autoridades municipales el total del importe será recibido por el municipio, mientras que en caso que hayan sido

Por lo tanto, no podrán los municipios establecer un régimen contravencional propio. En el aspecto procedimental deberán recurrir al prescripto en la ley 13.927. Y en el aspecto sustancial, en principio, no podrán tipificar otras infracciones ni prever nuevas sanciones de tránsito<sup>27</sup>.

#### **IV. Sistema punitivo.**

La ley 24.449, cuya vigencia se reserva al ámbito federal, prescribió un esquema sancionatorio general, que necesariamente debe ser reglamentado por el ejecutivo conforme atribución prevista en el art. 99 inc. 2 de la CN<sup>28</sup>. Por su parte el decreto 437/2011 aprobó el régimen de contravenciones y sanciones<sup>29</sup>.

Las normas federales invitan a las provincias a adherir a las leyes 24.449 y 26.363 y a sus reglamentaciones, es decir, tal diseño normativo no rige directa e inmediatamente en el ámbito provincial. Según explicamos, las provincias pueden: 1) Adherir parcialmente, estableciendo reglas legales propias en distintas cuestiones y 2) Adherir sólo a la ley y no a su reglamentación<sup>30</sup>.

La Provincia de Buenos Aires, como señalamos, adhirió en forma imperfecta a aquellas leyes. Aun cuando adhirió exclusivamente al régimen legal -y con ciertas salvedades y particularidades- y no a sus decretos reglamentarios (art. 1 de la ley 13.927), además de habilitar explícitamente al Gobernador a reglamentar la ley (art. 56 de la ley 13.927), la ley 24.449 condiciona la producción jurídica local en materia

---

labradas por autoridades de comprobación provinciales, el producido por el cobro se reparte en un 50% para el municipio donde se cometió la falta y en un 50% para la Provincia (art. 42).

<sup>27</sup> Residualmente subsisten las disposiciones de la ley orgánica de municipalidades (arts. 25/28 del decreto-ley 6769/58), pero nunca habilitando la creación de contravenciones, atribución municipal de origen legal detraída por la actual ley de tránsito a manos de la provincia. Sólo el excepcional empleo del art. 2 de la ley 24.449 les permitirá detentar potestades legisferantes para establecer nuevas figuras infraccionales.

<sup>28</sup> El último párrafo del art. 83 de la ley 24.449 dice que *“La reglamentación establecerá las sanciones para cada infracción, dentro de los límites impuestos por los artículos siguientes”*. Dos observaciones: 1) Los tipos contravencionales se encuentran desperdigados por toda la ley, no pudiéndose crear nuevas infracciones por decreto y 2) Las sanciones correspondientes a cada infracción debe determinarla el Presidente, aunque esta atribución reglamentaria aparece limitada por las clases de sanciones estipuladas y por los montos punitivos máximos previstos en la legislación (arts. 82/87 de la ley 24.449).

<sup>29</sup> Este decreto aprobó, como anexo I, un nuevo régimen sancionatorio, sustituyendo el anexo 2 del decreto 779/1995 e invitando a los gobiernos provinciales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y municipales a adherir a los términos del mismo.

<sup>30</sup> Las normas no imponen una adhesión en bloque a las leyes y sus decretos reglamentarios sino que el giro lingüístico utilizado permite adherir a unas y no a otros. Claramente separan la adhesión a la ley y a los reglamentos, por lo que la adhesión de la primera no implicará una aceptación del conjunto de normas. Sólo la adhesión integral -sin reservas- al régimen legal y reglamentario permitiría sostener que se trata de una ley-convenio, lo que no es el caso nuestro.



sancionatoria en un doble sentido: 1) Cualitativamente, establece un abanico de sanciones cuya enumeración resulta taxativa -arresto, inhabilitación, multa, concurrencia a cursos especiales y decomiso-, por lo que la provincia no podría prever otras sanciones distintas a las estipuladas ni tampoco aplicarlas en supuestos diferentes a los previstos y 2) Cuantitativamente, fija los topes de las sanciones de multa, arresto e inhabilitación, por lo que las reacciones que abstractamente se fijen por reglamento no podría excederlo en lo que hace a tal tipo de sanciones.

Cumpliendo lo dispuesto en el art. 83 de la ley 24.449 y de conformidad con los arts. 144 inc. 2 de la CBA y 56 de la ley 13.927, el Gobernador emitió el decreto 532/2009, cuyo anexo V consagró el “*Régimen General de Contravenciones y Sanciones en Jurisdicción Provincial*”. Resulta conveniente reiterar que las figuras contravencionales son las que se encuentran previstas mayoritariamente en la ley 24.449, a las que cabe agregar algunas estipuladas en la ley 13.927. Bajo ningún punto de vista el Gobernador puede por decreto crear otras infracciones. Solamente por este instrumento jurídico debe fijar las sanciones, pero siempre respetando los límites cualitativos y cuantitativos consagrados legalmente<sup>31</sup>.

Los municipios, tal como lo manifestamos en el acápite anterior, no pueden establecer autónomamente un régimen sancionatorio propio. La ley provincial 13.927 es aplicable en territorio municipal, por lo que las comunas no pueden sancionar ordenanzas estableciendo otras contravenciones o sanciones<sup>32</sup>.

## **V. Conclusión.**

Inicialmente indicamos que existían cuatro alternativas disímiles a la hora de determinar el régimen contravencional aplicable a las infracciones de tránsito cometidas en el territorio de los municipios bonaerenses.

Entendemos que no estamos ante un problema de jerarquías normativas que deba resolverse otorgando preferencia a la aplicación del diseño sancionatorio emanado de la ley federal 24.449 y su decreto reglamentario 437/11. La normativa federal autorizó

---

<sup>31</sup> Hubiéramos preferido que en nuestra Provincia, la descripción de los hechos contravencionales y sus sanciones, coherentes con la ley 24.449, la hubiera efectuado la Legislatura. Aunque la técnica legislativa empleada exige el ejercicio de una cierta actividad reglamentaria (fijando las respectivas escalas punitivas dentro del marco legal), no observamos ningún reparo constitucional para que los tipos y sus sanciones fueran desarrollados directamente por el legislador.

<sup>32</sup> Excepcionalmente podrán recurrir al art. 2 de la ley 24.449 que por imperio del art. 1 de la ley 13927 forma parte de nuestro derecho público provincial.

expresamente a las provincias a establecer su propio régimen punitivo, bien que bajo ciertos márgenes configurados legalmente. Ergo, el principio de supremacía del derecho federal resulta extraño en lo que hace al sistema sancionatorio (art. 31 de la CN).

Mucho menos creemos que se trate de una cuestión de sucesión temporal de normas en el tiempo que permita acudir a la sanción menos gravosa, independientemente del ordenamiento jurídico en que se halle alojado el precepto, sea federal, provincial o municipal. El principio de legalidad penal (con sus variables de ultraactividad de la norma vigente al momento del hecho y de retroactividad de la ley más benigna) resulta ajeno a la problemática planteada (art. 18 de la CN). Asimismo, ninguna incidencia tiene el recurso al principio *pro homine* para afirmar que debe aplicarse la sanción menos gravosa para el infractor sin tomar en cuenta el órgano competente para regular la materia (arts. 29 inc. b de la CADH y 5 del PIDCP).

Tampoco estamos de acuerdo, a la luz del perfil institucional de los municipios y de la concreta reglamentación del tránsito efectuada por la legislatura provincial, con que aquellos cuenten con atribuciones para fijar un régimen punitivo propio (arts. 190, 191 y 192 de la CBA, 1, 2, 29, 32, 33, 35 y 42 de la ley 13.927 y 27 del decreto-ley 6769/58).

La determinación de cuál es el régimen sancionatorio a aplicar frente a la comisión de una falta de tránsito en el ámbito de un municipio bonaerense debe resolverse bajo las coordenadas del federalismo argentino. La interpretación de las leyes aplicables no puede prescindir del reparto constitucional de competencias entre el Estado Federal y las provincias, y entre éstas y sus municipios.

Estamos convencidos que el exclusivo y excluyente régimen sancionatorio por infracciones de tránsito cometidas en el ámbito comunal es el emanado del decreto provincial 532/09 que, para resultar constitucionalmente válido, debe prescindir de tipificar nuevas infracciones y ajustarse, en lo que hace a las escalas punitivas, a los límites cualitativos y cuantitativos fijados como marco básico para toda la nación por la ley federal 24.449.