

En la ciudad de Mar del Plata, **a los 14 días del mes de julio del año dos mil quince**, reunida la Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo con asiento en dicha ciudad, en **Acuerdo Ordinario**, para pronunciar sentencia en la causa **C-5510-MP0 "VIGLINO VIVIANA s. APELACION LEY DE TRANSITO (Causa N° 2878)"**, con arreglo al sorteo de ley cuyo orden de votación resulta: señores Jueces doctores **Riccitelli** y **Mora**, y considerando los siguientes:

#### **ANTECEDENTES**

**I.** El titular del Juzgado en lo Correccional N° 5 del Depto. Judicial Mar del Plata, con fecha 15-09-2014 hizo lugar al recurso de apelación interpuesto por la recurrente y en consecuencia, dejó sin efecto la sanción de multa que se le impusiera a la sancionada en sede administrativa, por no encuadrar la conducta reprochada en el art. 44 -inc. 2°, ap. "f"- de la Ley 24.449 y por resultar inconstitucional los arts. 1° y 2° de la Ordenanza N° 20.950 (cfr. arts. 24 -inc. 3°-, 99, 104, 105, 106, 107 y ccdtes. del C.P.P.) [cfr. fs. 12/16 vta.].

**II.** Declarada por esta Cámara la admisibilidad formal del embate intentado por la Comuna [cfr. fs. 43/51 vta.] y, puestos los Autos al Acuerdo para Sentencia -pronunciamiento que se encuentra firme- [cfr. fs. 51 vta., ap. 2° **in fine**], corresponde plantear la siguiente:

#### **CUESTION**

¿Es fundado el recurso intentado?

**A la cuestión planteada, el señor Juez doctor Riccitelli dijo:**

**I.** El sentenciante para decidir como lo hizo, en lo que aquí importa reseñar, concluyó que la ley provincial de tránsito resulta aplicable en el ámbito municipal y que, en relación al régimen sancionatorio -comprensivo de la creación de contravenciones de tránsito, previsión de penas y procedimiento de juzgamiento-, las comunas carecen de la facultad de dictar normas.

Interpretó que la Constitución provincial no prevé cláusula alguna que atribuya a los municipios la facultad de reglar el tránsito y que, la Ley provincial 13.927 -que adhiere a las Leyes Nacionales 24.449 y 26.363- no contiene referencias -explícitas o implícitas- que habiliten o permitan a las Comunas de la Provincia dictar normas complementarias de la legislación provincial de tránsito (arts. 121 C.N.; 1 y 103 -inc. 13- de la C.P.B.A.).

Agrega que resulta inaceptable una doble vertiente normativa en torno al tránsito -de un lado la ley provincial y de otro las ordenanzas municipales dictadas por cada comuna-.

Entendió que la Ordenanza N° 20.950 no encuentra fundamento en el art. 2 de la Ley 24.449 en tanto la autoridad competente a la que se refiere tal norma -en aquellos supuestos en que las facultades reglamentarias del tránsito no han sido delegadas a los municipios- es la propia provincia.

Agrega que la citada ordenanza no satisface los presupuestos de validez estipulados en los párrafos tercero y cuarto y que tampoco cumple la condición de legitimidad del quinto párrafo del mencionado art. 2 de la Ley 24.449.

Refirió que la Provincia mediante la adhesión a la normativa de tránsito federal procuró garantizar la seguridad jurídica de los habitantes que transitan con sus vehículos por todo el territorio provincial, estableciendo un único ordenamiento jurídico aplicable en todos los municipios -tendiente a preservar la uniformidad normativa-. Tolerar que cada municipio dicte sus propios reglamentos de tránsito -continuó el sentenciante- conspira contra dichos objetivos y desconoce la Ley provincial N° 13.927, además de no encontrar basamento jurídico en la Constitución Nacional, en la Carta local ni en la Ley Orgánica de las Municipalidades.

**2.** La Comuna fundamentó su crítica a fs. 26/32 vta.

Postula que la conducta reprochada a la sancionada se encuentra tipificada en la Ordenanza N° 20.950 y que su

dictado encuentra sustento en lo normado por el art. 2 de la Ley 24.449.

Crítica -entonces- la afirmación del sentenciante en cuanto a que la citada Ordenanza no encuadraría dentro de los supuestos del mentado art. 2°. Refiere -en tal sentido- que la norma comunal: **i)** fue dictada por delegación expresa y autorizada por la Ley nacional; **ii)** no quebranta el espíritu de la citada Ley, no viola su unicidad, ni desconoce o altera la seguridad jurídica del ciudadano; **iii)** es razonable su contenido; y **iv)** no vulnera la seguridad jurídica del ciudadano el hecho que el infractor tenga domicilio en otra jurisdicción.

Arguye que la mentada Ordenanza fue sancionada -según la autorización legislativa conferida por la Ley 24.449- en virtud de específicas circunstancias locales, consistentes en la peligrosidad de la conducta descripta en una ciudad con altos índices de accidentes.

Con todo, pretende la revocación del pronunciamiento dictado en el grado y la confirmación de la sanción impuesta en sede administrativa.

## **II.** El recurso no prospera.

**1.** En la forma que ha quedado fijada la postura de la parte demandada en su memorial y lo expuesto por el sentenciante en su fallo, en el presente caso debe determinarse, de un lado, la normativa de tránsito llamada a regir en el ámbito de la Municipalidad de General Pueyrredon; del otro, si la sanción de la Ordenanza Comunal N° 20.950 encuentra anclaje en el plexo normativo federal -adherido por la normativa provincial- atinente a la cuestión suscitada y finalmente, de imponerse la respuesta afirmativa al último interrogante, si medió regular y válida aplicación de tal régimen local al caso.

Como quedará patentizado a continuación, para brindar respuesta a los tópicos precedentemente individualizados no resulta necesario expedirse acerca del alcance de la autonomía

de los municipios integrantes de la Provincia de Buenos Aires para dictar normativa -en la materia aquí comprometida- ni acerca de la constitucionalidad -o no- de la Ordenanza aplicada al caso.

2. Vale recordar que en materia de tránsito, el art. 2 de la Ley Nacional N° 24.449 -modif. por el art. 20 de la Ley 26.363-, prevé que **"... son autoridades de aplicación y comprobación de las normas contenidas en esta ley los organismos** nacionales, provinciales, **municipales** y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires **que determinen las respectivas jurisdicciones que adhieran a ésta..."** y que **"... podrá dictar (...)** **normas exclusivas, siempre que sean accesorias a las de esta ley y se refieran al tránsito** y estacionamiento urbano, al ordenamiento de la circulación de vehículos de transporte, de tracción a sangre y a otros aspectos fijados legalmente...".

Tal precepto condiciona el alcance de la competencia reconocida a las autoridades de aplicación fijando que **"... cualquier disposición enmarcada en el párrafo precedente, no debe alterar el espíritu de esta ley, preservando su unicidad y garantizando la seguridad jurídica del ciudadano.** A tal fin, **estas normas sobre uso de la vía pública deben estar claramente enunciadas en el lugar de su imperio, como requisito para su validez..."**.

El marco legal federal transcrito ha sido incorporado al ordenamiento normativo local mediante Ordenanza N° 21.087 -promulgada el día 14-11-2012- que dispuso la adhesión de **"... la Municipalidad del Partido de General Pueyrredon a la Ley Nacional N° 26.363, en el marco de su artículo 38°..."** (cfr. art. 1°).

Sentado lo anterior, huelga señalar que por Ordenanza N° 20.950 -modificando el artículo 10 de la Ordenanza N° 4049- se estipula que **"... queda prohibido girar a la izquierda para salir de una avenida de doble sentido de circulación, a excepción de las intersecciones que estén dotadas de semáforo con habilitación lumínica de giro u otro dispositivo de**

seguridad aprobado por el Departamento de Ingeniería de Tránsito..." (cfr. art. 1°).

Hasta aquí el marco legal llamado a regir la cuestión debatida, el que a tenor de su texto brinda parcial razón al Municipio apelante en su crítica al fallo de grado, por cuanto no puede predicarse -sin más y como lo hace el juez de grado- que los municipios en materia de tránsito resulten incompetentes para consagrar figuras contravencionales y fijar penas.

3. Poniendo foco en el cuadro legal reseñado y partiendo de la precedente conclusión, cabe preguntarse seguidamente si en el caso examinado el Municipio local ha actuado en el marco jurídico habilitado.

Como se anticipó (cfr. ap. "II.2."), la normativa federal a la que adhirió expresamente el Municipio aquí demandado confiere autorización a las autoridades locales de aplicación para dictar "normas exclusivas" en materia de tránsito (art. 2 de la Ley 24.449 -modif. por la Ley 26.363-) **cuyos válidos contenido, alcance y aplicación dependen del celoso cumplimiento de las condiciones frente a las cuales el Congreso Nacional habilitó la prerrogativa legisferante municipal en la materia,** a saber:

(i) las conductas regladas, así como la definición del tipo infraccional deben resultar accesorias en relación con lo contemplado en el régimen federal adherido, sin alterar o contravenir su espíritu ni atentar contra su unicidad;

(ii) se debe garantizar la seguridad jurídica de quien transite en la jurisdicción local, para lo cual es mandatorio que las normas concernientes al uso de la vía pública se enuncien claramente, a modo de requisito de validez, en el lugar de su imperio.

En suma, lo dirimente en el presente litigio pasa por verificar no ya por la competencia de la Municipalidad de General Pueyrredon para fijar por Ordenanza reglas de tránsito particularizadas en atención a las circunstancias y

necesidades del tránsito local, sino más bien si dicho Municipio se ha ajustado a los recaudos fijados por la normativa federal a la que adhiriera y de la cual se desprende su habilitación para regular en forma específica.

Respetado el principio de economía y eficacia procesal responderé al interrogante centrando el análisis en el segundo de los requisitos impuestos por el art. 2 de la Ley 24.449, t.o. Ley 26.363, en tanto es la propia sancionada quien, en su remedio de revisión judicial obrante a fs. 10, pone indirectamente en tela de juicio del resguardo de la seguridad jurídica en el caso, al remarcar que "no habiendo ninguna señal que indicara que estaba prohibido" girar a la izquierda en la intersección en la que se le labrara el acta de infracción, entonces ella bien pudo entender que su conducta circulatoria estaba habilitada de igual manera que lo estaba en el Municipio de su residencia, a saber, Hurlingham.

En la faena encarada, advierto que no consta en la causa, ni se dejó asentado expresamente en el acta de infracción labrada [la cual, por cierto, ni siquiera se refiere a la Ordenanza municipal en discusión, cfr. fs. 2], que en la intersección que se comprobó la presunta falta, la Comuna hubiera cumplido con su obligación legal de enunciar claramente [mediante la señalización pertinente y visible] la norma local que restringe o delimita una conducta **a priori** no prohibida con tal alcance por la ley federal. Observo que el pronunciamiento de grado es contundente en este punto: no existiendo semáforo en la encrucijada de Paso y Salta de la ciudad de Mar del Plata, ni tampoco señal que lo prohíba, no había impedimento para girar a la izquierda [cfr. fs. 13, cuarto párrafo]. Para más, las fotos acompañadas oportunamente por la sancionada [fs. 3/5], no desconocidas por la Municipalidad apelante, son elocuentes sobre la ausencia de toda indicación sobre prohibiciones vigentes en torno al giro a la izquierda en intersección -no semaforizada- de avenida.

Vale recordar, como lo ha sostenido el Máximo Tribunal provincial en la causa B. 64.118 "Fiscal de Estado" (sent. de 11-05-2011), que el principio de seguridad jurídica equivale a poder **tener certeza** sobre el ordenamiento jurídico aplicable y la forma de protección de los intereses tutelados, amén de apuntalarse en el contenido del principio de legalidad que debe permitir al ciudadano prever en grado razonable la certeza de las consecuencias que pueden derivarse de sus actos a la luz de la regulación vigente en el momento en el cual se toman. Este criterio que deviene del propio Estado de derecho, es aceptado por distintas Cortes constitucionales y por el propio Tribunal Europeo de Derechos Humanos que ha entendido que el requisito de legalidad debe interpretarse en el sentido de que la persona pueda 'prever en grado razonable, según las circunstancias, las consecuencias que pueden derivarse de un acto determinado'...".

En suma, es el desapego a uno de los expresos condicionantes de la habilitación competencial municipal legisferante fijados en la Ley 24.449 [t.o. Ley 26.363 a la que adhiere la Comuna de General Pueyrredon] lo que libera de todo reproche a la conducta asumida por la sancionada, quien careció de los medios idóneos para conocer **in situ** la regulación de tránsito específica en materia de giro a la izquierda en avenidas que aplica la Municipalidad accionada. Con ello, estoy en condiciones de confirmar la solución que porta el fallo de grado, aunque por otros fundamentos, los que también me liberan de abordar -por su inoficiosidad para la resolución del caso- cuestiones constitucionales que quedan desplazadas para litigios en los cuales se advierta la ausencia de adhesión municipal al régimen federal de la Ley 24.449 y sus modificaciones.

**III.** Como corolario de lo expuesto, propongo al Acuerdo rechazar el recurso de apelación intentado por la Municipalidad de General Pueyrredon y consecuentemente, confirmar -por otros fundamentos- la solución que porta el

pronunciamiento. Las costas de Alzada deberían imponerse en el orden causado atento no haber existido contradicción (art. 51 inc. 1° -segunda parte- del C.P.C.A., t.o. ley 14.437).

Con el alcance indicado, voto por la **negativa**.

El **señor Juez doctor Mora**, con igual alcance y por idénticos fundamentos a los brindados por el señor Juez doctor Riccitelli, vota a la cuestión planteada también por la **negativa**.

De conformidad a los votos precedentes, la Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo con asiento en Mar del Plata, dicta la siguiente:

#### **SENTENCIA**

Rechazar el recurso de apelación intentado por la Municipalidad de General Pueyrredon y consecuentemente, confirmar -por otros fundamentos- el pronunciamiento recurrido. Las costas de Alzada se imponen en el orden causado atento no haber existido contradicción (art. 51 inc. 1° -segunda parte- del C.P.C.A., t.o. ley 14.437).

Regístrese, notifíquese y oportunamente devuélvanse las actuaciones al Juzgado de origen por Secretaría. Fdo: Dres. Elio Horacio Riccitelli - Roberto Daniel Mora - María Gabriela Ruffa, Secretaria.