

Potestades municipales en torno a la expedición de la licencia nacional de conducir

Análisis a la luz del fallo "Ananía" (STJ, La Pampa)

Agustín López Olocco

Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, Argentina.

✉ agustin.lopez.olocco@mi.unc.edu.ar

 Fecha de recepción: 18/08/2023 – Fecha de aceptación: 25/09/2023

Cómo citar este artículo: López Olocco, A. (2024). Potestades municipales en torno a la expedición de la licencia nacional de conducir. Análisis a la luz del fallo "Ananía" (STJ, La Pampa). *Revista Perspectivas de las Ciencias Económicas y Jurídicas*. Vol. 14, N° 1 (enero-junio). Santa Rosa: FCEyJ (UNLPam); EdUNLPam; pp. 03-18. ISSN 2250-4087, e-ISSN 2445-8566. <http://dx.doi.org/10.19137/perspectivas-2024-v14n1a01>

Resumen: El presente trabajo fue confeccionado en el marco de la adscripción en la cátedra "B" de Derecho Público Provincial y Municipal en la Universidad Nacional de Córdoba. Durante el transcurso de este período se incursionó en las profundidades del estudio del federalismo y las disputas competenciales entre los distintos niveles de gobierno. En este ensayo se vuelcan las principales discusiones que giran en torno al derecho de tránsito y, en particular, se analizan las potestades municipales a la hora de expedir la licencia nacional de conducir. En especial, la investigación se centra en los argumentos expuestos en el fallo "Ananía" del Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de La Pampa.

Palabras clave: Autonomía; federalismo; municipio; tránsito; conflicto de poderes; licencia de conducir.



Licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)

Municipal powers regarding the issuance of the national driving licence. Analysis in the light of the "Ananía" ruling (STJ, La Pampa)

Abstract: This work was prepared within the framework of the affiliation in the "B" chair of Provincial and Municipal Public Law at the National University of Córdoba. During the course of this period, the depths of the study of federalism and the jurisdictional disputes between the different levels of government were penetrated. In this essay, the main discussions that revolve around the traffic law are overturned and, in particular, the municipal powers are analyzed when it comes to issuing the national driver's license. In particular, the investigation focuses on the arguments set forth in the "Ananía" ruling of the Superior Court of Justice of the Province of La Pampa.

Keywords: Autonomy; federalism; municipality; transit; conflict of powers; driver's license.

Competências municipais em matéria de emissão da carta de condução nacional. Análise à luz do acórdão "Ananía" (STJ, La Pampa)

Resumo: Este artigo foi preparado no âmbito do destacamento para a cadeira "B" de Direito Público Provincial e Municipal na Universidade Nacional de Córdoba. Durante esse período, o estudo do federalismo e das disputas jurisdicionais entre os diferentes níveis de governo foi explorado em profundidade. Neste ensaio, são analisadas as principais discussões em torno da lei de trânsito e, em particular, os poderes municipais no que diz respeito à emissão da carteira nacional de habilitação. Em particular, a pesquisa se concentra nos argumentos apresentados na decisão "Ananía" do Tribunal Superior de Justiça da Província de La Pampa.

Palavras-chave: Autonomia; federalismo; município; trânsito; conflito de poderes; carteira de habilitação.

1. Introducción

A lo largo de la historia constitucional argentina han existido incontables disputas por la distribución del poder en el territorio. Dado que allí confluyen Nación, provincias y municipios, no son menores los conflictos para determinar las facultades que le competen a cada uno.

Evidentemente, no son suficientes los arts. 1º, 5º, 121 y 123 de la Constitución Nacional (en adelante, CN) a la hora de definir cuál es el nivel de Estado que debe actuar. Por ello, los jueces deben echar mano a las interpretaciones y doctrinas que entiendan pertinentes con el objetivo de resolver cada caso concreto y asignar si existen facultades de actuar; o si, por el contrario, es otro quien debe tomar participación en cada asunto.

Particularmente, aquí se busca poner cierta claridad en las potestades de regulación del derecho de tránsito, garantizado desde el art. 14 CN. Si bien parece ser un tema agotado a raíz de la asentada jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (en adelante, CSJN), en especial los fallos "S. A. Laboratorios Suarly" (1942), "S. A. Caminos y Construcciones Argentinas" (1945) y

“Operadora” (1998), resulta importante clarificar ciertos puntos a pesar de que no sea el aspecto central de este trabajo.

Por otro lado, son las jurisdicciones locales las que se encargan de todo el proceso previo y emiten la licencia nacional de conducir bajo las premisas que la Ley Nacional de Tránsito dispone. Esta concurrencia de poderes conlleva la necesidad de una coordinación y compatibilización de intereses entre los distintos niveles de gobierno. Tal cuestión ha sido llevada a los tribunales y despierta el interés académico.

En este sentido, el fallo “Ananía, Leonardo c/ Municipalidad de General Pico s/ amparo (n.º 1414/14)” fue dictado el día 4 de marzo de 2015 por la Sala “A” del Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de La Pampa (en adelante, STJ La Pampa). La misma se encontraba integrada por los magistrados Eduardo Fernández Mendía y Hugo Oscar Díaz.

En este caso, la parte actora a la hora de solicitar la renovación de su licencia nacional de conducir se encontró con que solo podría hacerlo con la cancelación de sus deudas por infracciones. De tal modo, utilizó la vía del amparo para compeler a la Municipalidad de General Pico a que se abstenga de incorporar requisitos para la obtención de este permiso, dado que entendió que el mismo es nacional y que la autoridad local no tendría injerencia en el asunto.

En este trabajo, entonces, se pretende desentrañar las facultades que legalmente ostentan los municipios argentinos en materia de poder de policía de tránsito. Ello a la luz de este fallo objeto de análisis y la demás doctrina jurídica que rige a esta materia. Finalmente, el principal objetivo aquí buscado es el de determinar si los jueces, por medio de su importante rol, defienden el estándar de la autonomía municipal, contenido en el art. 123 CN, en resistencia de aquellos quienes pretenden menoscabarla.

2. El derecho constitucional de transitar en el marco del federalismo argentino

En la República Argentina el derecho de transitar se encuentra consagrado constitucionalmente desde su génesis misma. El art. 14 CN, en su parte pertinente, reza: “Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamentan su ejercicio; a saber: (...) de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio argentino...”. Este es uno de los artículos que se han mantenido inalterados a lo largo de toda la historia constitucional argentina; incluso, su redacción guarda muchísimas similitudes con el proyecto redactado por Juan Bautista Alberdi.

De esta norma se desprenden dos importantes principios jurídicos:

- 1) no existen los derechos absolutos;
- 2) los derechos constitucionales se reglamentan por medio de leyes.

A pesar de ello, tales reglamentaciones no pueden alterar la esencia de los principios, garantías y derechos reconocidos (art. 28 CN) ni la privacidad personal (art. 19 CN).

Las mentadas reglamentaciones "... imponen límites al obrar humano para facilitar la convivencia social y el bienestar general y para que la libertad constituya un patrimonio común" (Gelli, 2004, p. 67). En este sentido, es dable concluir que la libertad de tránsito está sujeta a las limitaciones que por ley se dispongan. Asimismo, dado que es un punto expresamente estipulado en la CN, le corresponde en principio su regulación al Estado nacional, más aún si se tienen en cuenta los arts. 10, 11, 12 y 75, inc. 13, que ponen en cabeza del Congreso Nacional de manera exclusiva la legislación de lo atinente al comercio⁽¹⁾ internacional e interprovincial.

Dentro de este marco normativo surge que la libertad de tránsito es un derecho constitucional cuyo aseguramiento se encuentra incluso en cabeza del Estado nacional. De esta manera, con la finalidad de garantizar el normal ejercicio del derecho de tránsito en todo el territorio de la República, el Estado nacional debe dictar la normativa que lo regule.

Si bien durante la mayoría de la historia constitucional argentina existió una dispersión jurídica sobre este asunto, en el año 1995 se promulgó la Ley Nacional 24.449 de Tránsito. La misma, según su art. 1º, tiene como ámbito de aplicación a la jurisdicción federal, aunque se admite expresamente la posibilidad de que las provincias y municipalidades del país adhieran a sus contenidos. Asimismo, como autoridad de aplicación, en el art. 2º se nombran a los organismos nacionales, provinciales, municipales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que se determinen por dichas jurisdicciones.

La mencionada ley regula los aspectos atinentes al tránsito en Argentina, es decir, a la acción de transitar, de moverse o circular; por ello, se podría afirmar que está reglamentando el derecho constitucional a transitar por el territorio nacional. En complemento de tal regulación, en el año 2008 se dictó la ley 26.363 que dispone la creación de la Agencia Nacional de Seguridad Vial, con lo que se culmina con un período de normativa federal dispersa para dar lugar a una etapa de claridad y uniformidad jurídica emitida por el Congreso.

Empero, este derecho envuelve muchísimos aspectos que son de carácter preeminentemente local dado que las rutas y caminos se encuentran en territorio provincial y municipal. Por ello, existe cierta concurrencia cuando se habla de regular el tránsito, por lo que en las constituciones locales y ordenanzas se han incorporado una serie de regulaciones que tienen efecto en este derecho.

(1) Sobre el punto, es menester aclarar que la propia CSJN ha extendido su interpretación de la palabra "comercio" a una serie de supuestos, entre los que se puede mencionar el transporte interjurisdiccional en el caso "Empresa Gutiérrez" (1993).

Ante esto, el conflicto jurídico trasciende y se incorpora la pugna por el campo de competencias nacionales, provinciales y municipales. Frente a ello, es dable cuestionar: ¿cuáles son los aspectos de este derecho que pueden ser regulados por las provincias o municipios?

3. Dominio y jurisdicción: normativa aplicable según el territorio

Dado que existen rutas nacionales ubicadas en territorios provinciales y municipales, como así también rutas provinciales sobre territorios municipales, corresponde hacer aclaraciones de importancia relativas a la convivencia del dominio y la jurisdicción. Esta cuestión es de suma importancia en un país federal como Argentina en función de que coexisten hasta tres niveles de gobierno, dotados de autonomía, en un mismo territorio.

El dominio, según Claudio Kiper (2016), “como derecho real es el mayor sometimiento de que puede ser objeto una cosa a una persona, y correlativamente el mayor, más extenso y más completo poder que su titular puede tener sobre la misma cosa; los demás derechos reales no son sino cada uno de ellos un fragmento de esa totalidad que es el dominio” (p. 136). De este modo, el Estado (nacional, provincial o municipal) como persona jurídica pública es pasible de ser titular de derechos reales, con la particularidad de que existe el dominio público (art. 235 del Código Civil y Comercial de la Nación –en adelante, CCyC–) y el privado (art. 236 CCyC).

Las rutas, caminos y canales navegables, que son los que conciernen a este trabajo, son de dominio público del Estado dado que se encuentran librados al uso público. Por lo tanto, existen rutas que son del dominio nacional y otras que son del dominio provincial, como así también calles y caminos del dominio municipal. Pero esto no quiere decir que este derecho real otorgue un manto de no injerencia absoluta de los demás niveles de gobierno.

En efecto, la jurisdicción es conceptualizada por Barrera Buteler (2011) como el “ejercicio de todas las atribuciones que son inherentes al poder público en relación con las personas y las cosas que se encuentran dentro de su territorio, con independencia de quién sea su dueño” (pp. 222-223). De esta manera, esta potestad estatal nace de la asignación que la propia CN efectúa, con independencia del dueño de las cosas, sino por su mera ubicación en el interior de un Estado.

Esta diferenciación fundamental entre el dominio y la jurisdicción trae aparejada una serie de conflictos de poderes dignos de análisis, aunque aquí el centro de atención se encuentra en el derecho de tránsito. Sobre esta cuestión, abundante doctrina y jurisprudencia fue expuesta hasta que con la reforma constitucional de 1994, la redacción del art. 75, inc. 30, acogió la doctrina de la interferencia, según la cual en los establecimientos de utilidad nacional el poder de policía e imposición provincial y municipal seguirá vigente en tanto y en cuanto no interfiera con los fines federales por los que fue creado.

De esta manera, cuando se está en presencia de una ruta nacional que atraviesa territorio provincial o municipal es posible afirmar que se trata de la existencia de un establecimiento de utilidad nacional, cuyo fin específico es el aseguramiento del tránsito interjurisdiccional (Marcellino y Marcellino, 2018). Por lo tanto, el poder de policía de las provincias y los municipios se encuentra operativo en aquellos asuntos locales que no interfieran con la mentada finalidad federal ni con las potestades propias del dueño de la cosa.⁽²⁾ Idéntica situación ocurre con las rutas provinciales que atraviesan el ejido municipal, en donde la municipalidad ostenta su poder de policía a pesar de tratarse de un bien del dominio provincial, por lo que existe una competencia concurrente entre ambos.⁽³⁾

Estas cuestiones relativas a la asignación de poderes a la jurisdicción correspondiente tienen una fuerte implicancia en la realidad jurídica. En efecto, Chiacchiera Castro y Calderón (2018) han llegado a afirmar que “de la apropiada delimitación y custodia de esferas competenciales (que se ven afectadas ante superposiciones, contradicciones o yuxtaposiciones normativas) deriva la certeza y seguridad de los sujetos frente al marco regulatorio” (p. 12).

Más allá de las aclaraciones previas efectuadas en materia de poder de policía en rutas de dominio ajeno, es importante también adentrarse en el estudio de la regulación de la autorización a circular con determinados vehículos. Dado que la circulación será en territorio de dominio de los tres niveles de gobierno y también participan en su expedición, este tipo de conflictos emana con claridad a la hora de estudiar los requisitos para la obtención de la licencia nacional de conducir. En el fallo “Ananía”, los jueces pampeanos se adentraron a analizar aspectos centrales del federalismo argentino frente al dictado de una ordenanza, pero mayores consideraciones se harán a continuación.

4. Fallo trascendente de la provincia de La Pampa

4.1. Antecedentes

En el fallo propuesto, “Ananía”, se analizan importantes aspectos relativos a la autonomía de los municipios y a cómo los jueces toman en cuenta este tipo de procesos. En particular, en relación a los extremos del poder de policía municipal en materia de tránsito y sobre los requisitos para otorgar la licencia nacional de conducir.

El inicio de este proceso se debió a que la mentada licencia del Sr. Leonardo Ananía venció el día 31 de enero de 2013, por lo que en fecha 25 de febrero se iniciaron los trámites tendientes a la renovación de la misma. Sin embargo, estos no fueron concluidos con éxito en virtud de que se encontraban impagas ciertas

(2) Esta cuestión ha sido analizada por la propia CSJN (1942; 1945; 1998, entre otros).

(3) Para mayor extensión sobre este punto, ver TSJ Córdoba, Sala Civ. y Com. (2000).

multas por infracciones de tránsito, por el valor de seis mil pesos, lo cual es un requisito excluyente para la Municipalidad de General Pico.

Entonces, el actor interpuso acción de amparo porque entendió que dicha medida afectaba su derecho de transitar libremente consagrado en el art. 14 CN y el art. 3° de la Ley Nacional de Tránsito. Dado que en la primera instancia judicial la demanda fue rechazada, el Sr. Ananía insistió con su planteo por medio del recurso de apelación.

Allí, la Cámara de Apelaciones hizo lugar a la impugnación articulada por el actor, por lo que revocó la sentencia de primera instancia e hizo lugar a la demanda. Para decidir así declaró la inconstitucionalidad de la ley provincial 2679 y de la ordenanza municipal 106/12, que estipulan el requisito de abonar las deudas impagas previo a renovar dicho carnet. De tal modo, ordenó a la Municipalidad de General Pico que le otorgue la licencia de conducir al actor, el Sr. Ananía.

En tal estado de cosas, la Municipalidad demandada planteó su disconformidad con la sentencia por medio de un recurso extraordinario. De esta manera, el proceso llegó a la competencia del más alto cuerpo judicial de la provincia de La Pampa.

4.2. Base normativa y planteos a resolver

Mediante la ordenanza 14/98, la Municipalidad de General Pico se adhirió a la ley nacional 24.449 y a la ley provincial 1713; y a partir de la ordenanza 106/12 hizo lo propio con la ley provincial 2679. Esta última es la que incorporó el requisito del comprobante fehaciente de libre deuda por infracciones de tránsito. De tal modo, sostiene la Municipalidad, el ejercicio del poder de policía provincial y municipal permite que se establezca un límite al derecho de circular.

Expresa que la citada normativa local no afecta derechos constitucionales. La condición de que se encuentren abonadas todas las deudas por infracciones de tránsito en ningún modo lesiona el derecho del actor a circular libremente por el país. Además, aclara que dicho requisito no tiene finalidad meramente recaudatoria, sino que también busca concientizar a la población sobre las buenas prácticas detrás del volante.

Sostiene que la finalidad de otorgar una licencia de conducir es la de acreditar que el conductor ostenta idoneidad para conducir. De tal manera, dice que la existencia de infracciones de tránsito firmes atenta contra tal fin porque denota un evidente desconocimiento de las normas de tránsito.

Por otro lado, el Municipio manifestó que los jueces no pueden declarar la inconstitucionalidad de una norma de oficio. En este caso, el actor no planteó oportuna ni debidamente dicha pretensión; por tanto, entendió que esto afecta al principio de congruencia, la división de poderes y la presunción de validez del acto estatal.

Finalmente, la recurrente realizó una mención e indicó que no es arbitrario, ilegal o irrazonable, ni imposibilita el tránsito, por lo que no es inconstitucional la medida. Así, afirma que no se afectan derechos constitucionales con el requerimiento municipal.

Frente a tales planteos, el actor recurrido, Sr. Ananía, indicó que se rindió “ante la sordidez de la burocracia” y se acogió a un plan de pago de multas por infracciones y renovó su licencia de conducir. Aclara que, sin perjuicio de ello, la ley 2679 se sancionó para favorecer a la municipalidades y no para facilitar la vida de los conductores.

De esta manera, la cuestión a resolver se resume en tres aspectos. El primero es determinar si los jueces de Cámara se excedieron en su poder de jurisdicción al declarar la inconstitucional de normas oficiosamente. Por otro lado, cabe estipular si el poder de policía provincial y municipal se extiende a cuestiones de tránsito, en particular en la expedición de la licencia nacional de conducir, y hasta qué punto. Por último, es fundamental precisar si la Municipalidad de General Pico ejerció su poder de policía municipal en materia de tránsito acorde a derecho; o si, por el contrario, lo practicó en violación de derechos fundamentales amparados por la CN.

4.3. Declaración de inconstitucionalidad de oficio

El recurso extraordinario provincial es concedido únicamente con respecto al inciso 1 y declarado inadmisibile en relación al inciso 3 del art. 261 del Código Procesal Civil Comercial de la Provincia de La Pampa. Así, es posible afirmar que el Superior Tribunal de Justicia entiende que la vía recursiva se abre ante una sentencia definitiva de Cámara dado que presuntamente se ha aplicado erróneamente o violado una ley.

Dicho esto, cabe ingresar al tratamiento del primer planteo. La recurrente sostiene que la Cámara, al momento de resolver, declaró la inconstitucionalidad de leyes provinciales y municipales sin que esto haya sido solicitado expresamente por el actor en correcta forma y tiempo. Así, interpreta que tales acciones atentan contra el correcto funcionamiento de la justicia porque se ha contravenido con el principio de congruencia y la división de poderes.

Con respecto al primero de los puntos señalados, es menester traer a colación el principio judicial de *iura novit curia*, es decir, que el juez conoce el derecho. De esta manera fue planteada la actividad judicial desde tiempos remotos: había que llevarle al juez los hechos y era este quien aplicaba el derecho que correspondía. Por ello, es claro que el actor solicitó que se le otorgara su licencia de conducir porque entendía que el requisito impeditivo era arbitrario; entonces, los jueces de la Cámara declararon que tales normas en el caso concreto excedían los marcos constitucionales. Decididamente, a la sazón, el principio de congruencia no se vio alterado.

El axioma basal del republicanismo, la división de poderes, se puede ver vulnerado en ciertos casos en los que los jueces actúan como legisladores. Así es como entiende la Municipalidad demandada que ha sido la sentencia de Cámara. La función de juzgar es diferente a la de crear normas, empero, el juzgador debe fallar con sentido de justicia, por lo que su decisión no puede resultar injusta. En este orden de ideas es que nace el control de constitucionalidad, una herramienta que habilita a los jueces a dejar de aplicar ciertas leyes en un caso concreto, cuando se evidencie palmaria injusticia. Ello no significa vulnerar la división de poderes, dado que los jueces de Cámara entendieron que en el caso concreto se estaba vulnerando un derecho constitucional que no se adaptó correctamente a la situación del Sr. Ananía. Otro aspecto es estudiar si efectivamente se estaban vulnerando derechos constitucionales en este caso, y si ello fue debidamente acreditado en el expediente, pero esto será explicado más adelante.

Entonces, es factible concluir que la declaración de inconstitucionalidad de una norma de oficio no atenta contra las garantías constitucionales *per se*.⁽⁴⁾ Así lo ha resuelto este Tribunal, que sostuvo que la inconstitucionalidad de oficio es válida en tanto el actor ha planteado los hechos en que la funda y ha esgrimido un derecho que está efectivamente consagrado en la Constitución Nacional, el de transitar libremente (art. 14). Sin perjuicio de todo lo expuesto, evidentemente este amplísimo tema excede los márgenes de este trabajo cuyo propósito de estudio es otro: la autonomía municipal.

4.4. Poder de policía municipal y derecho de tránsito

La traba de la litis se asienta, principalmente, en determinar la validez constitucional de la ley 2679 y la ordenanza 106/12. Sobre esto, la Cámara sostuvo que dichas normas violaron el principio de supremacía constitucional del art. 31 CN porque se ha excedido lo normado por la Ley Nacional de Tránsito, poniéndose así en riesgo un derecho constitucional, la libertad de circulación contenida en el art. 14 CN. De esta manera, emanan dos posibilidades de que se haya violado la Ley Suprema. La primera posibilidad es referente a si la Provincia de La Pampa o la Municipalidad de General Pico se excedieron en potestades reglamentarias que no tendrían. Mientras que la segunda alternativa refiere a estipular si dichos Estados locales, en ejercicio de su facultad de reglamento local legítima, violaron la libertad de tránsito del Sr. Ananía.

El poder de policía, de acuerdo a Barrera Buteler y Pérez Corti (2008),

... es la potestad jurídica en virtud de la cual el Estado con el fin de posibilitar y/o asegurar la libertad, la convivencia armónica (...) y bienestar general impone por la ley según los principios constitucionales, limitaciones razonables al ejercicio de los derechos individuales los que no pueden alterar o destruir. (p. 6)

(4) Esta cuestión fundamental del análisis jurídico fue analizada y resuelta en este sentido por la CSJN en las causas "Mill de Pereyra" (2001) y "Rodríguez Pereyra" (2012).

Entonces, esta facultad es extensible a todos los Estados que se encuentran insertos en Argentina, es decir, Nación, provincias y municipios. En virtud de esta convivencia superpuesta entre entidades públicas es que se crean órdenes de prelación y distribución de competencias a fin de alcanzar una convivencia legal equilibrada.

Es sabido que el ámbito de regulación provincial se extiende sobre aquellas cuestiones que no han sido delegadas en la Nación; ello se desprende con claridad del art. 121 CN. En correlato con este razonamiento, surge que los municipios argentinos son Estados, y como tales, autónomos en los términos del art. 123 CN. Ello implica que se autonorman y tienen especial capacidad política para obrar, lo que implica también hacerse cargo de las consecuencias que de ello derivan (Rosatti, 2020). Sin embargo, esta capacidad de hacer, en su alcance y contenido, se encuentra reglada en ambos aspectos por lo que disponga la provincia de la jurisdicción que corresponda.

En el presente caso, la Provincia de La Pampa, en su propia Constitución reza que los municipios ostentan "... autonomía política, administrativa, económica, financiera e institucional, cuyo gobierno será ejercido con independencia de todo otro poder, de conformidad a las prescripciones de esta Constitución y de la Ley Orgánica" (art. 115). De tal forma, quedan claras las potestades de cada Estado desde el punto de vista general. Ahora bien, en el plano particular que concierne, es decir, materia de tránsito, corresponde precisar algunos puntos.

El hecho de que el derecho constitucional a transitar por el territorio argentino se encuentre consagrado en el art. 14 CN no lleva ínsito que toda materia regulatoria sobre este tópico recaiga exclusivamente en cabeza del Estado nacional. En efecto, esta materia no ha sido delegada por las provincias (Rosatti, 2020). Así lo entiende el prestigioso autor citado, quien sostiene que al interior del país rigen normas estrictamente locales, por lo que el control de las mismas también es local, ya sea provincial o municipal según corresponda, lo que da lugar a una competencia material concurrente.

A los fines de explicar esta convivencia normativa, el Superior Tribunal de Justicia de La Pampa indica en este fallo que el ámbito de aplicación de la Ley Nacional de Tránsito es la jurisdicción federal, y que, según su art. 1º, las provincias y municipalidades pueden adherir a su régimen. Además, explica que los organismos nacionales, provinciales y municipales son autoridades de aplicación, quienes pueden excepcionalmente agregar exigencias distintas a las nacionales. Por ello, reseña que dichos requerimientos no pueden alterar el espíritu de la norma nacional, por lo que se debe preservar su unicidad, la seguridad jurídica, y se encuentra prohibido establecer un sistema de sanciones administrativas o penales más benigno que el dispuesto por esta ley.

Empero, aún no termina de quedar claro si el municipio puede crear requisitos propios para obtener la licencia nacional de conducir. El art. 14 de la Ley

Nacional de Tránsito contiene tales requisitos. A estos, la Provincia de La Pampa, al adherirse, incorporó el inciso 9, que reza: “Comprobante fehaciente de libre deuda por infracciones de tránsito”. El mismo fue aprobado por la Municipalidad de General Pico, en su ordenanza 106/12. Esto implica un ejercicio de facultades concurrentes entre los distintos órdenes de Estado que ejercen su poder de policía en procura del bienestar general.

En materia de tránsito, la regulación y control recae necesariamente sobre las jurisdicciones locales. Sin embargo, en virtud del principio de solidaridad del federalismo y las características propias de este derecho, se impone la necesidad de obtener una normativa uniformada. Pero tales aseveraciones no pueden romper el equilibrio dado que las provincias y municipios también deben conservar su poder de reglamentar en función de sus necesidades propias.

Asimismo, es importante remarcar la cita legal que toma el Tribunal: “La autoridad local correspondiente podrá disponer por vía de excepción, exigencias distintas a las de esta ley y su reglamentación, cuando así lo impongan fundadamente específicas circunstancias locales” (art. 2º, tercer párrafo, de la ley 24.449). Allí se evidencia con claridad que las municipalidades argentinas, siempre y cuando no violen derechos constitucionales, pueden ampliar los requisitos para la obtención de la licencia nacional de conducir.

En tal inteligencia es que se ha resuelto el fallo de análisis, donde el Tribunal sentenció que este ha sido el sentido de la Ley Nacional de Tránsito. Tal fue el principal argumento de la máxima autoridad judicial provincial para hacer lugar al recurso entablado por la Municipalidad de General Pico, con el fin de que se ratifique el requisito de solicitar el certificado de libre deuda.

Al quedar claro que las provincias y los municipios poseen poderes reglamentarios en materia de tránsito, queda el segundo de los planteos a resolver, presentado al inicio de este capítulo, el cual reviste también gran importancia: ¿cómo la Provincia de La Pampa y la Municipalidad de General Pico se excedieron en el ejercicio de su poder de policía y vulneraron la vigencia del derecho a transitar consagrado en el art. 14 CN?

La reforma incorporada por el municipio no transgrede la esfera de su competencia ni contrasta con los lineamientos establecidos en la normativa nacional. Tan es así que el propio Superior Tribunal de Justicia de La Pampa dispuso que no le asiste razón al actor, en vista de que la normativa atacada no desnaturaliza los fines de la Ley Nacional de Tránsito. Semejante premisa lleva a concluir que se mantuvo incólume el principio de supremacía constitucional.

En la sentencia se dice que no se acreditó la imposibilidad de ejercer los derechos mencionados por el actor. La falta de licencia no le quitó su título universitario ni su capacidad para ejercer la profesión. En este sentido, se entiende que hubiera sido fundamental para otorgar solidez al planteo haber acreditado la

imposibilidad económica para afrontar el pago de las deudas por multas, lo que no ocurrió en el caso de marras.

La exigencia del comprobante de libre deuda no es una nueva sanción frente a una misma infracción. Ello es así en razón de que es un requisito habilitante para la obtención de la licencia y no una consecuencia jurídica frente al incumplimiento de un deber. Por tales motivos, la necesidad ineludible de presentar el certificado de libre deuda es razonable y no altera el objetivo esencial de la Ley Nacional de Tránsito. Tan es así que no afecta el derecho a trabajar ni a transitar libremente del accionante. Simplemente es una reglamentación municipal que pretende incidir positivamente en la conducta vial de los conductores.

El control de constitucionalidad que efectúan los jueces debe ceñirse estrictamente a la razonabilidad que las leyes tengan frente a la normativa constitucional, pero ello no debe involucrar la cuestión del acierto o desacierto de la decisión tomada por el legislador. Es incorrecto el accionar de la Cámara de Apelaciones en este caso al criticar la herramienta utilizada por el legislador municipal porque esto inflige flagrantemente la clara división de poderes que debe regir en toda república.

Entonces, queda determinado que la exigencia agregada por el municipio para la obtención del carnet de conducir no invadió potestades nacionales ni tampoco vulneró el contenido del art. 14 CN. Sin embargo, este no es el fin del debate, dado que este tipo de situaciones impulsan a reflexionar sobre el federalismo argentino. Rosatti (2020) lo puntualiza notablemente cuando sostiene que:

... la legislación nacional constituye una referencia insoslayable en el tema, y la heterogeneidad normativa -aneja a nuestro federalismo- ha cedido gradualmente en procura de lograr reglas y criterios consensuados institucionalmente que no compliquen la vida del *homo ambulator*, destino de toda regulación y control. (p. 355)

5. El indispensable rol del municipio en la regulación del tránsito urbano

Es correcto sostener que el derecho de tránsito fue incorporado en el art. 14 para dotarlo de una importancia supina, que debe ser garantizada por una ley federal del Congreso Nacional; más aún si se considera la cláusula que contiene el art. 75, inc. 13, relativa a la reglamentación del comercio. De este modo, la Ley de Tránsito viene a establecer un marco jurídico fundamental que debe regir y ser respetado en todo el territorio de la República Argentina. Sin embargo, el poder de policía reservado por las jurisdicciones locales genera una concurrencia que fomenta el diálogo institucional entre los tres niveles de gobierno.

El municipio es un Estado dotado de autonomía que se encuentra inserto en territorio provincial, el cual a su vez se encuentra en el Estado federal argentino. El nivel de gobierno más pequeño es el municipal. Se demuestra que es sumamente necesaria la intervención del gobierno local, dado que puede

advertir cuestiones que la Nación y la provincia no tienen tiempo ni cercanía de controlar.

Claramente, si una municipalidad se encuentra con que un habitante que solicita una renovación de la licencia nacional de conducir tiene una serie de multas de tránsito impagas debe actuar en consecuencia. Si el municipio es el encargado de controlar la idoneidad para el manejo de un vehículo, no es errado sostener que se debe controlar el pago de las deudas relacionadas con este punto. Ello es así en virtud de que frente a la existencia de infracciones de tránsito firmes se evidencia un desconocimiento de la normativa que rige el tránsito y, en consecuencia, una disminución de la idoneidad del conductor. Parte del proceso de aprendizaje es reconocer los errores y pagar la sanción pertinente, lo que permite asegurar que el infractor ha tomado debida nota.⁽⁵⁾

Con respecto a la firmeza de la multa interpuesta, corresponde detenerse aquí porque es un aspecto de suma importancia. Si la sanción no se encuentra firme, entonces no corresponde achacar al conductor sus efectos. Esto es así en razón de que si aún existen vías recursivas pendientes de resolver, significa que la mentada multa no está dotada de fuerza obligatoria. Sostener lo contrario significa una vulneración del debido proceso y del derecho de defensa en juicio.

En el fallo “Funes” (2015) y el voto de la vocal Ortíz en “Beas” (2017) se entendió que la Municipalidad solamente podría exigir el pago previo de las multas para emitir la licencia nacional de conducir cuando las mismas se encontraran firmes. Efectivamente, frente a una sanción de carácter penal recurrida, no es posible exigir compulsivamente su cumplimiento.

De esta manera, el requisito de multas firmes pagadas con anterioridad a la renovación de la licencia nacional de conducir luce ajustado a derecho. No se vulnera ni el debido proceso ni el derecho de transitar libremente. El municipio, como entidad más cercana a la ciudadanía, tiene el poder de velar por la seguridad vial con mayor eficiencia. Dentro de este cúmulo de facultades y deberes debe corroborar que la idoneidad del conductor se encuentra acreditada, para lo cual se debe acreditar que no existen deudas por infracciones de tránsito.

La multa impuesta por violación de la normativa de tránsito no tiene un fin recaudatorio, como se le suele endilgar a las municipalidades. Por el contrario, su finalidad primordial es la de mejorar la seguridad vial. Por un lado, tiene un objetivo disuasorio por el cual se pretende brindar el mensaje al conductor de que será penado al infringir la norma. Por otra parte, también patentiza un propósito educativo y reformador dado que aquel infractor que es sancionado tiene la posibilidad de conocer su equivocación y sanear su actuar con el pago de una suma dineraria.

(5) Esta solución es idéntica a la sentenciada en CApel. Civ. y Com., Sala II (2001). De esto surge que la regulación y control local que rige a esta materia requiere indispensablemente dotar de facultades a las municipalidades.

De esta manera, el libre deuda en materia de tránsito es un documento que acredita la idoneidad de quien conduce un vehículo y demuestra la responsabilidad de aquel que ha asumido su falta al reparar el daño causado. En esta tarea de control, el rol de la municipalidad es vital, ya que al descubrir este tipo de infracciones tiene la posibilidad de educar al conductor y sanear el daño causado con anterioridad a expedir la licencia nacional de conducir.

6. Conclusiones

En este trabajo se han expuesto los principales puntos volcados en el fallo objeto de estudio. Si bien es claro que la cuestión se torna abstracta, en atención a que el actor asevera que ha abonado sus deudas derivadas de multas por infracciones de tránsito, resultó de interés doctrinario este análisis efectuado. Los jueces deben avocarse al caso concreto, el cual ya no existía, por lo que muchos sostendrán que el actuar de los jueces ha sido irracional. Sin embargo, la labor del Superior Tribunal de Justicia de La Pampa ha sido satisfactoria en tanto que ha otorgado mayor solidez al requisito del certificado de libre deuda, y en general a la autonomía municipal.

La supremacía constitucional es el principio rector de todo el sistema jurídico argentino. Como tal, sostiene que ninguna norma ni institución puede contraponerse a lo que la CN ha consagrado en su propio cuerpo. Por tanto, vulnerar la autonomía de los municipios significa alterar el orden normativo y desnaturalizar la Ley Suprema. Además, “sin instituciones municipales una nación puede darse un gobierno libre, pero carecerá del espíritu de la libertad” (Tocqueville, 1911, p. 72), dado que no hay federalismo sin autonomía municipal.

A pesar de todo lo expuesto, restan aún algunos vestigios del país que pretenden menoscabar los alcances de la autonomía municipal. En este caso, el Sr. Ananía planteaba la imposibilidad de que la Municipalidad de General Pico ampliara, en pos de sus intereses locales, ciertos requerimientos que dispuso la Nación. Además, intentó emplear esto como un mecanismo de eludir el pago de sus obligaciones con el municipio.

Resta aclarar que es de vital importancia que no se practiquen abusos que perjudiquen a la población con motivo de las relaciones federales. Para ello se debe fomentar el diálogo entre los niveles de gobierno y mantener el respeto sobre las potestades ajenas.

Es importante resaltar que:

La unidad normativa de un Estado nacional no debe entenderse como “uniformidad” sino como “coherencia” y la existencia de una estratificación de diversas instancias político-gubernamentales de base territorial en su interior (provincias, municipios, eventualmente regiones) debe expresarse a través de sistemas normativos que convivan sin contradecirse. (Rosatti, 2020, p. 89)

Este propósito fue el buscado por los jueces al enaltecer el diálogo armonioso entre la diversidad de normativa en la materia. La jurisprudencia analizada es

de relevancia porque fortalece las bases del federalismo argentino y defiende principios constitucionales básicos.

El carácter de nacional que se le asigna a la licencia de conducir está referido a que va a regir en todo el territorio argentino, con independencia de la autoridad que lo emite. Por tanto, no se afecta dicho carácter por el hecho de que una municipalidad establezca un requisito más para acreditar la idoneidad del conductor: que no tenga multas firmes por infracciones de tránsito impagas.

En realidad, la cuestión detrás de esta problemática se suscita por la falta de voluntad de pago y el saneamiento del orden jurídico quebrantado. Ya lo advertía Carlos Santiago Nino (2020) cuando afirmaba que

... la existencia en la sociedad argentina de una pronunciada tendencia general a la ilegalidad y a la anomia resulta fácil de percibir (...) hay pocos países en el mundo en que se manifiesta un desprecio tan amplio por las reglas que rigen el tráfico de automotores y peatones que el que se da en la Argentina. (p. 28)

En este orden de ideas, y finalmente, no se debe permitir el quebrantamiento de las autonomías locales con argumentos que degradan al municipio a una mera función recaudadora. Muchas veces se busca eludir el cumplimiento de las propias obligaciones ciudadanas, pero allí debe estar el municipio dotado de autonomía para restaurar el orden jurídico.

7. Referencias bibliográficas

- Barrera Buteler, G. E.** (2011). Dominio y jurisdicción del Gobierno Federal, de las provincias y de los municipios. En A. M. Hernández y G. E. Barrera Buteler (Coords.), *Derecho Público Provincial* (pp. 221 a 244) (2ª ed.). Abeledo Perrot.
- Barrera Buteler, G. E. y Pérez Corti, J. M.** (2008). Derecho Público Provincial y Municipal. Cátedra "B". *Unidad XVI: Administración Municipal*. joseperezcorti.com.ar/Archivos/DPPyM/Unidades/U_16_Administracion_Municipal.pdf
- Chiacchiera Castro, P. R. y Calderón, M. R.** (2018). Breve introducción al derecho de tránsito provincial. En M. R. Calderón, P. R. Chiacchiera Castro y A. G. Mayor (Dirs.), *Derecho de Tránsito* (pp. 11-28). Advocatus.
- De Tocqueville, A.** (1911). *La democracia en América (Primera parte)*. Ed. Daniel Jorro.
- Gelli, M. A.** (2004). *Constitución de la Nación Argentina, Comentada y Concordada* (2º ed.). La Ley.
- Kiper, C.** (2016). *Manual de Derecho Reales* (1ª ed. revisada). Rubinzal Culzoni.
- Marcellino, V. R. y Marcellino, L.** (2018). Rutas nacionales y provinciales que atraviesan radios municipales o comunales. En M. R. Calderón, P. R. Chiacchiera Castro y A. G. Mayor (Dirs.), *Derecho de Tránsito* (pp. 61-89). Advocatus.
- Nino, C. S.** (2020). *Un país al margen de la ley* (4ª ed., 6ª reimp.). Ariel.
- Rosatti, H.** (2020). *Tratado de Derecho Municipal. T. I.* (5ª ed.). Rubinzal Culzoni.

8. Referencias jurisprudenciales

- CApel. Civ. y Com., Sala II**, “Sukerman, Roberto c/ Municipalidad de Rosario”, 01/08/2001.
- CApel. Civ. y Com. 3ª Nom. Córdoba**, “Funes, Horacio Guillermo c/ Municipalidad de Córdoba - Amparo - Recurso de Apelación (expte. n.º 2642059/36)”, 30/07/2015.
- CApel. Cont. Adm. 2ª Nom. Córdoba**, “Beas, Sonia y otro c/ Municipalidad de Córdoba - Amparo - (ley 4915) - (Expte. Nº 3446264)”, 08/03/2017.
- CSJN**, “Empresa Gutierrez SRL c/ Provincia de Catamarca”, 09/12/1993, Fallos: 316:2865.
- CSJN**, “Mill de Pereyra, Rita Aurora; Otero, Raúl Ramón y Pisarello, Ángel Celso c/ Estado de la Provincia de Corrientes s/ demanda contenciosa administrativa”, 27/09/2001, Fallos: 324:3219.
- CSJN**, “Operadora de Estaciones de Servicios S. A. c/ Municipalidad de Escobar”, 02/04/1998, Fallos: 321:659.
- CSJN**, “Rodríguez Pereyra, Jorge Luis y otra c/ Ejército Argentino s/ Daños y Perjuicios”, 27/11/2012, Fallos: 335:2333.
- CSJN**, “S. A. Caminos y Construcciones Argentinas c/ Provincia de Entre Ríos - cobro de pesos”, 16/05/1945, Fallos: 201:536.
- CSJN**, “S. A. Laboratorios Suarly c/ Consejo Deontológico de la segunda circunscripción judicial de la Provincia de Santa Fe”, 06/05/1942, Fallos: 192:350.
- STJ La Pampa, Sala A**, “Ananía, Leonardo c/ Municipalidad de General Pico s/ amparo (nº 1414/14)”, 04/03/2015.
- TSJ Córdoba, Sala Civ. y Com. Córdoba**, “Municipalidad de Pampayasta Sud c/ Ziheiri, Eduardo R. - Ejecutivo”, 29/09/2000, sentencia 119.