



**VIEDMA, 21 de diciembre de 2022.**

**VISTO:** Las presentes actuaciones caratuladas: "**PROVINCIA DE RIO NEGRO C /MUNICIPALIDAD DE CHIMPAY S/ INCONSTITUCIONALIDAD (ORDENANZA N° 06/2020)**" (Expte. N° VI-00622-O-0000), puestas a despacho para resolver, y

**CONSIDERANDO:**

**La señora Jueza doctora Liliana L. Piccinini dijo:**

1. Antecedentes de la causa:

En fecha 18-12-2020 el señor Fiscal de Estado de la Provincia de Río Negro, doctor Gastón Pérez Estevan, el señor Fiscal de Estado Adjunto, doctor Luciano Minetti Kern y el apoderado de la Fiscalía de Estado, doctor Ignacio A. Racca promueven demanda de inconstitucionalidad -art(s). 207 inc. 1 de la Constitución Provincial y 793 sig(s). y conc(s). del CPCC- contra la Municipalidad de Chimpay, a efectos de impugnar la Ordenanza Municipal 06/2020 por resultar violatoria de la Constitución Nacional (CN) -art(s). 14, 75 inc. 13 y 121-, la Constitución Provincial (CP) -art(s). 139 inc(s). 14 y 17, 225, 229 y conc(s).-., la Ley nacional 24449 y las Leyes provinciales S 5263 y S 5379.

En concreto, solicitan que se declare la inconstitucionalidad de dicha Ordenanza y se establezca que el Municipio no tiene competencia para ejercer poder de policía, control de tránsito y seguridad vial sobre el tramo de la Ruta Nacional 22 (RN 22) que atraviesa la localidad mencionada, con costas.

1.1. Al fundar su petición, precisan que la norma cuestionada dispone la municipalización del tramo de la RN 22 comprendido entre los kilómetros 1045 y 1050, como también la colocación de letreros, cartelería de seguridad (zona radarizada) y la gestión de tales obras. Relatan que en junio de 2018 la Agencia Provincial de Seguridad Vial autorizó el uso de radares en la vía mencionada a la altura de la localidad de Chimpay -cf. Disposición 1/18- y en agosto de ese año suspendió el permiso otorgado, dado que no contaba con la homologación del organismo nacional. Refieren que en noviembre de 2018 la Agencia Nacional de Seguridad Vial autorizó a operar al Municipio accionado -cf.



Disposición N° 519/18-; luego suspendió el permiso porque no se cumplía de manera adecuada con el uso de los dispositivos y, finalmente, dio de baja de manera definitiva los radares en Chimpay "a partir del 11-02-2019 por disposición 32/20".

Mencionan que el 23-08-2019 entró en vigencia la Ley S 5379 modificatoria de la Ley S 5263 de Tránsito Provincial. Aducen que dicha legislación determinó que la Agencia Provincial de Seguridad Vial autoriza el uso de radares cinemómetros en las rutas nacionales que atraviesan el territorio provincial, conforme el art. 35. Exponen que, no obstante ello, continuaron los reclamos contra la Municipalidad accionada por aplicación de multas irregulares, sin tener en cuenta la baja dispuesta por el organismo nacional ni la falta de autorización conforme a la Ley citada.

Sostienen que la Ordenanza 06/2020 transgrede las competencias provinciales en materia de tránsito y seguridad vial, que las atribuciones del Municipio están circunscriptas a su ejido y que este carece de facultades para el uso de radares, toda vez que es la Agencia Provincial de Seguridad Vial quien lo autoriza en jurisdicción provincial y municipal -cf. art(s). 8 inc. b), 12 y 35 de la Ley Provincial de Tránsito- y no existe permiso vigente otorgado a la Municipalidad de Chimpay en tal sentido.

Alegan que el obrar de la demandada es contradictorio, dado que por un lado adhirió a la Ley S 5263 y reconoció la jurisdicción provincial en la materia -cf. Ordenanza 19/2019- mientras que, por otro lado, se atribuyó exclusividad para regular el tránsito en el tramo indicado de la RN 22 -cf. Ordenanza 06/2020-. Arguyen que la accionada se arroga una potestad que exorbita la autonomía municipal y realiza un análisis equivocado de su Carta Orgánica, en tanto no surge de esta ninguna prerrogativa que habilite a ejercer jurisdicción en vías provinciales ni nacionales, como tampoco se advierte en la Constitución Provincial que los Municipios posean facultades inherentes al régimen de tránsito y seguridad vial en rutas -art. 229 de la CP-.

Plantean que la ordenanza cuestionada es inconstitucional, debido a la incompetencia de la autoridad que la dictó y la invasión de atribuciones que



corresponden al Congreso Nacional o, en su caso, al Poder Legislativo provincial. Entienden que la Municipalidad confunde la competencia sobre su ámbito territorial con la competencia material para regular tales aspectos en caminos nacionales, la cual fue delegada al Estado Nacional por las provincias y concurre con la correspondiente al Estado Provincial, en virtud de que la Constitución de Río Negro "en su art. 137 inc. 14 y 17" dispone que la Legislatura dicta el Código Vial.

Aseveran que el accionar de la Municipalidad es ilegítimo en atención a que la autoridad jurisdiccional es la Provincia de Río Negro en todo su ámbito de actuación, con independencia del poder de policía que exhiba aquella en su estricta esfera territorial, limitado a la fiscalización de las normas provinciales y nacionales dentro de su ejido. Finalmente, resaltan que el Municipio no podría invocar el derecho de preferencia de la legislación municipal -art. 225 de la CP- dado que la materia dista de ser "específicamente comunal", por cuanto las normas sobre tránsito están destinadas a regular la circulación en todo el territorio de la Nación.

## 2. Contestación de la demanda:

El apoderado de la Municipalidad de Chimpay, doctor Tito C. Guidi Arias, al contestar la demanda solicita que se desestime la acción incoada, dado que no se advierte de qué forma la Ordenanza 06/2020 infringiría las cláusulas constitucionales que los accionantes acusan ni se encuentran cumplidos los requisitos establecidos en el art. 796 del CPCC (23-03-2021).

Expresa que dicha norma no restringe los derechos de entrar, permanecer, transitar y salir del tramo abarcado de la RN 22, como tampoco ingresa en materia de comercio ni en cuestiones reservadas al Poder Legislativo nacional, sino que su finalidad es garantizar la seguridad del tránsito en dicho recorrido.

Aduce que el art. 2 de la Ley 24449 Nacional de Tránsito incluye como autoridades de aplicación a los organismos provinciales y a los municipales, igual que el art. 5 reconoce a estos últimos como autoridad jurisdiccional. Destaca que su representada actúa de conformidad con dicha normativa, en tanto la Ordenanza impugnada expresamente prevé que las acciones dispuestas estén



de acuerdo con dicha ley y sus anexos.

Precisa que los art(s). 225 y 229 inc(s). 13 y 15 de dicha Constitución Provincial que se denuncian como violados son los que legitiman el dictado de la disposición atacada. Puntualiza que esa norma reconoce el régimen municipal, establece que la Provincia no puede vulnerar su autonomía y asigna prevalencia a la legislación municipal en caso de superposición o contradicción normativa. Entiende que no puede excluirse la posibilidad de que la Municipalidad de Chimpay ejerza el poder de policía de tránsito dentro de su ejido, cuyo alcance y legitimidad están dados por la autonomía consagrada constitucionalmente - art(s). 123 de la CN y 225 de la CP-, en consonancia con la Ley 24449.

Esgrime que la Ordenanza puesta en crisis fue dictada en el marco de dicha autonomía y que se trata de un ámbito de actuación propio reconocido por el gobierno provincial -art(s). 227 de la CP y 16 de la Ley 1241-. Asevera que el poder de policía de tránsito no es competencia privativa de la Provincia sino concurrente con los Municipios -cf. art(s). 5 y 123 de la CN y 2 de la Ley 24449-. Afirma que las cuestiones relativas al tránsito y seguridad vial dentro del ejido afectan intereses públicos locales y que deben contemplarse los hechos que motivaron el dictado de la Ordenanza 06/2020 -crecimiento de la población, accidentes registrados e incremento de la circulación vehicular sobre la RN 22- frente a la necesidad de garantizar a la comunidad de Chimpay la mayor seguridad posible.

Por último, menciona que la Ordenanza 28/2016 de Choele Choel análoga a la de autos, por la que se dispone la municipalización del tramo comprendido entre los kilómetros 997 y 997,5 de la RN 22, fue consentida por la Provincia y está vigente.

3. El 08-06-2021 los accionantes amplían la acción interpuesta respecto de la Ordenanza 22/2021 del Municipio de Chimpay, por considerar que la derogación de la Ordenanza 06/2020 efectuada en el art. 1 de esa norma es aparente, autocontradictoria y carece de motivación.

Aducen que la nueva preceptiva, al disponer la colocación de cartelera (zona urbana radarizada) y la ejecución de obras sobre la RN 22, revalida el



propósito de ejercer jurisdicción sobre el tramo de esa vía que atraviesa la localidad de Chimpay. Sostienen que la disposición violenta idénticas normas y derechos que su par 06/2020, en atención a lo cual solicitan que se declare la invalidez constitucional de ambas ordenanzas municipales.

3.1. Corrido traslado a la Municipalidad de Chimpay (06-09-2021), esta no contestó la ampliación de la demanda formulada por la Fiscalía de Estado.

4. Abierta la causa a prueba en fecha 15-10-2021, se proveyó la ofrecida por la parte actora (cf. demanda y presentaciones del 03-09-2021 y 13-10-2021), como también la de la demandada (cf. presentación del 23-03-2021).

Clausurado el período probatorio, se pusieron los autos a disposición de las partes para alegar (08-09-2022). La actora presentó su alegato en fecha 15-09-2022, mientras que la demandada no ejerció su derecho.

#### 5. Dictamen de la Procuración General:

El señor Procurador General doctor Jorge O. Crespo, opina que debe declararse la inconstitucionalidad de la Ordenanza 22/2021 del Municipio de Chimpay, toda vez que avanza sobre facultades de la Nación y de la Provincia (Dictamen N° 95/22).

Señala que es evidente la intención de la Municipalidad demandada -plasmada en las Ordenanzas 06/2020 y 22/2021- de ejercer el poder de policía sobre el tramo de la vía nacional en cuestión, así como la decisión de disponer la colocación de cartelería que indique Zona Urbana, Radarizada y las precauciones de seguridad sobre la RN 22 (art. 2 de la Ordenanza 22/2021), lo cual constituye -en su visión- un exceso de competencia.

Afirma que el Concejo Deliberante no puede obviar que la Agencia Nacional de Seguridad Vial es el ente de aplicación de las políticas y medidas de seguridad vial nacionales y la máxima autoridad para permitir la colocación de sistemas automáticos y semiautomáticos de control de infracciones sobre caminos, rutas y autopistas de jurisdicción nacional (cf. art. 4 inc. ñ de la Ley 26363). Agrega que según el art. 8 inc(s). 12 y 36 de la Ley S 5263 -a la cual Chimpay adhirió por Ordenanza 19/2019- la Agencia Provincial de Seguridad Vial es el órgano competente para autorizar el uso de radares en el territorio de



Río Negro, jurisdicción provincial y municipal.

Finalmente, expresa que si el Municipio entendía que la materia reglada era propia de su poder de policía y régimen autonómico, no debió adherir a la Ley S 5263, sino impugnar judicialmente su validez constitucional.

6. Análisis y solución del caso:

6.1. Al ingresar en el análisis de las presentes actuaciones, corresponde precisar que con posterioridad a la interposición de la acción, el Concejo Deliberante de Chimpay derogó la Ordenanza 06/2020 impugnada (cf. presentación del apoderado municipal del 28-05-2022 y Ordenanza 22/2021 -art. 1- incorporada al Puma el 22-08-2022) no obstante lo cual, la Fiscalía de Estado mantuvo el interés en la declaración de inconstitucionalidad de aquella preceptiva e hizo extensiva tal pretensión a la nueva Ordenanza sancionada, como se anticipara (cf. ampliación de demanda ya citada y presentación de alegatos del 15-09-2022).

Es sabido que consolidada jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación sostiene que las sentencias deben ceñirse a las circunstancias existentes al momento de ser dictadas, aun cuando sean sobrevinientes a la interposición del recurso extraordinario federal (Fallos: 345:384; 344:3307; 343:1019 y 193; 342:1246; 341:1356, entre otros). Como lógica consecuencia, el Tribunal como órgano judicial tiene vedado expedirse sobre planteos que devienen abstractos, en tanto todo pronunciamiento resultaría inficioso al no decidir un conflicto litigioso actual (cf. dictamen de la Procuración General al que la Corte remite en Fallos: 344:1260; 341:122 y 912, entre otros).

Tal criterio fue seguido en precedentes de este Cuerpo en los que se cuestionaba la constitucionalidad de una ordenanza que había sido derogada y allí se puntualizó que "es improcedente que en la acción directa de inconstitucionalidad nos expidamos sobre la constitucionalidad de una norma que ha perdido virtualidad en el ordenamiento jurídico" (STJRNS4 Se. 127/12 "Catedral Alta Patagonia SA", Se. 26/19 "Agrupación de Hosterías y Hoteles de San Carlos de Bariloche"); solución que corresponde adoptar con relación a la pretensión de inconstitucionalidad de la Ordenanza 06/2020 mantenida por la



Provincia, en virtud de que la inexistencia de la norma en el orden jurídico municipal impide adentrarse a resolver la cuestión (cf. STJRNS4 Se. 140/20 "Colegio de Corredores y Martilleros Públicos de la 3ra. Circunscripción Judicial de Río Negro").

Por consiguiente, corresponde delimitar que el tema a decidir ha quedado circunscripto al examen de constitucionalidad de la Ordenanza 22/2021 del Municipio de Chimpay, en orden a determinar si sus disposiciones afectan competencias reservadas del Estado Provincial -art(s). 121 de la CN y 139 inc(s). 14 y 17 de la CP-, el régimen municipal consagrado en la Constitución de Río Negro -art(s). 225, 229 inc(s). 13, 15 y conc(s).- , la Ley nacional 24449, su modificatoria 26363 y las Leyes provinciales S 5263 y S 5379, tal como sostienen los demandantes (cf. pto. II. B.- del escrito de ampliación de demanda, ya citado).

6.2. Sentado lo anterior, cabe recordar ante todo el carácter restringido y excepcional de la intervención del Superior Tribunal de Justicia en instancia originaria, como así también que la declaración de inconstitucionalidad constituye la más delicada de las funciones susceptibles de encomendarse a un tribunal de justicia, ya que configura un acto de suma gravedad o última ratio del orden jurídico, por lo que no debe recurrirse a ella sino cuando una estricta necesidad lo requiera (STJRNS4 Se. 62/17 "Fiscal de Estado de la Provincia de Río Negro"; CSJN: cf. dictamen de la Procuración General al que remitió la Corte en el Expte. N° C. 2705. XLI; REX, "Consejo Profesional de Ingeniería Agronómica c/ Marini, C. A. s/ ejecución", sent. del 13-05-08; cf. Fallos: 344:2123 voto de los Jueces Maqueda y Rosatti, entre otros).

Tal acción excepcional y extraordinaria, conforme la legislación constitucional y procesal referida, de acuerdo a la jurisprudencia de este Tribunal requiere la concurrencia de los siguientes extremos: 1.- Procede contra la ley, decreto, ordenanza, resolución o reglamento que estatuya sobre materia regida por la Constitución de la Provincia; 2.- La demanda debe interponerse ante el Superior Tribunal de Justicia dentro del plazo de 30 -treinta- días, computados desde que la norma impugnada entre en vigencia; al vencimiento de



dicho plazo se considera extinguida la competencia originaria del Superior Tribunal, sin perjuicio de la facultad del interesado para ocurrir a la jurisdicción ordinaria en defensa de los derechos patrimoniales que estime afectados; 3.- El citado plazo no rige cuando se trata de normas de carácter institucional o que afecte derechos de la personalidad no patrimoniales; 4.- El gravamen o perjuicio debe consistir en una significativa afectación a los derechos constitucionales, de tal gravedad que su declaración de inconstitucionalidad se presente como valla insalvable (cf. STJRNS4 "Fiscal de Estado de la Provincia de Río Negro", ya citado).

Tanto en el art. 207 de la CP como en las normas procesales contenidas en los art(s). 793 y sig(s). del CPCC, la acción que se intenta recae exclusivamente respecto de leyes, decretos, ordenanzas o reglamentos que estatuyan de manera genérica sobre materia regida por aquélla; es decir, normas generales e impersonales, por oposición a las individuales o particulares destinadas a regir en casos determinados, tal como se anticipara en esta causa al resolver las excepciones planteadas por la Municipalidad de Chimpay (cf. Au. 08/21).

6.3. Lo debatido remite necesariamente al análisis del reparto constitucional de competencias entre los diferentes órdenes del gobierno federal, lo cual incluye la regulación de la autonomía de los municipios en la Provincia de Río Negro, de acuerdo a las normas que consagran dicho régimen en la Constitución Provincial y se denuncian como vulneradas.

La regla básica parte del art. 121 de la Constitución Nacional, según el cual "[l]as provincias conservan todo el poder no delegado por [l]a Constitución al Gobierno federal". Al respecto, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha entendido primigeniamente que "es un hecho y también un principio de derecho constitucional, que la policía de las Provincias está a cargo de sus gobiernos locales, entendiéndose incluido en los poderes que se han reservado, el de proveer lo conveniente a la seguridad, salubridad y moralidad de sus vecinos, y por consiguiente, pueden lícitamente dictar leyes o reglamentos con estos fines" (Fallos: 7:150, citado en Fallos: 344:1557; 338:1110, entre otros).

Ahora bien, se ha afirmado que tales poderes reservados por las provincias



no son exclusivos, sino que deben compartirlos con los municipios, por expreso imperativo de los art(s). 5 y 123 de la Constitución Nacional, que obligan a estas a asegurar su régimen municipal (cf. Barrera Buteler, Guillermo, El poder de policía de tránsito municipal sobre rutas nacionales y provinciales, LLC1997-551, 1997, Cita: TR LALEY AR/DOC/20606/2001).

Con relación a dichos entes, el máximo Tribunal de la Nación tiene dicho que los municipios son sujetos necesarios del federalismo argentino, de ahí que las provincias deban "asegurar" su régimen (art. 5 de la CN) y que su estatus jurídico es el de autonomía (art. 123 de la CN). Su reconocimiento como tales resulta de vital trascendencia, ya que constituyen el orden de gobierno de mayor proximidad con la ciudadanía (cf. Fallos: 345:61, voto de los jueces Maqueda y Rosatti; 344:1151, voto de los jueces Maqueda y Rosatti).

En la jurisprudencia de este Superior Tribunal de Justicia, se ha señalado que la Constitución Provincial reconoce la existencia de los municipios como célula originaria y fundamental de la organización política y establece que la normativa municipal prevalece en caso de contradicción o superposición de normas en materia específicamente comunal. El texto constitucional le ha otorgado autonomía y le ha conferido todos los poderes necesarios para su cometido -art. 225 de la CP- (cf. STJRNS4 Se. 93/06 "Tarruella", Se. 135/13 "Provincia de Río Negro" y "Fiscal de Estado de la Provincia de Río Negro", ya citado).

A su vez, este Cuerpo tiene dicho desde larga data que el municipio se inserta en un ámbito de actuación más amplio que el delimitado a la Nación y a las Provincias. Por tanto, si bien la autonomía municipal importa el reconocimiento de un estatus jurídico propio, ello no significa una equivalencia jerárquica, sino que sus posibilidades de actuación deben coordinarse y armonizarse con el reparto de competencias y atribuciones que efectúan la Constitución Nacional y Provincial respecto de cada uno de esos niveles de gobierno (cf. STJRNS1 Se. 15/05 "Fridevi S.A.F.I.C."; STJRNS4 "Tarruella" y "Fiscal de Estado de la Provincia de Río Negro" ya citados, Se. 70/18 "Ysur Energía Argentina S.R.L.", entre otros).



Las atribuciones propias del Municipio presentan dos dimensiones claramente delimitadas en la Constitución Provincial: una dimensión espacial - art. 227- y una dimensión material -art(s). 228/229-. La dimensión espacial está dada por la competencia territorial del municipio, determinada por la zona a beneficiarse con los servicios municipales (ejido municipal). La dimensión material regula la competencia en atención a la seguridad, planificación de desarrollo urbano, salubridad, higiene y moralidad; y ejercer cualquier otra función o atribución de interés municipal que no esté prohibida por la Constitución y no sea incompatible con las funciones de los poderes del Estado.

La autonomía, por su naturaleza, supone un poder limitado. Con ello se quiere significar que "autonomía" no es "soberanía" y ni siquiera esta última está exenta de límites. De allí que los municipios, aun cuando sean autónomos, se hallan insertos en una unidad dentro de la cual se desarrollan y adquieren su justo sentido. Ello no colisiona ni excluye la competencia que en razón de la materia pueden tener y ejercer la Provincia o la Nación (cf. STJRNS4 "Tarruella" y "Fiscal de Estado de la Provincia de Río Negro", ya citados).

En lo aquí pertinente, el art. 229 de la Constitución Provincial establece que el Municipio tiene las siguientes facultades y deberes: "...15.- Ejerce el poder de policía e impone sanciones en materias de su competencia; 16.- Ejerce en los lugares transferidos por cualquier título al gobierno nacional o al provincial, las atribuciones que no obstaculicen el cumplimiento de los objetivos de utilidad nacional o provincial 17.- Las necesarias para poner en ejercicio las enumeradas y las referidas a su propia organización y funcionamiento".

Aledaño a ello, este Tribunal ha sostenido antes que la vinculación entre la autonomía y el poder de policía radica en que las facultades que constituyen el contenido de esta prerrogativa son inherentes a las esferas de gobierno que la Constitución ha creado: Nación, Provincias y Municipios. Es que el poder de policía es consustancial al deber primigenio de todo gobierno -en el marco de sus propias jurisdicciones- de proteger la vida, la propiedad, la seguridad, la moralidad y la salud, entre otros cometidos esenciales, de los habitantes comprendidos en el ámbito subjetivo y objetivo de actuación de esas potestades.



Este poder, sin embargo, tiene limitaciones: las normas sustentadas en el serán antijurídicas si contradicen o desconocen algún principio constitucional o entran en colisión con el texto o el espíritu de la Constitución -Nacional o Provincial- o las leyes que en su consecuencia se dicten. El principio de competencia se refiere al ámbito material de producción de normas válidas, distinguiendo las materias constitucionalmente atribuidas a cada nivel de gobierno, ya sea en forma exclusiva, reservada, delegada o concurrente (cf. STJRNS4 "Fiscal de Estado de la Provincia de Río Negro", ya citado).

6.4. En lo referente a la materia de tránsito y seguridad vial, el criterio dominante adoptado tanto en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación como en la doctrina argentina ha sido incluir a los caminos nacionales en la cláusula de comercio de la Constitución Nacional -art. 75 inc. 13- y por ende, es facultad del Congreso de la Nación legislar sobre estos (cf. Mertehikian, Eduardo, La jurisdicción sobre los caminos nacionales (Análisis sobre los límites de las potestades locales), RAP N° 283, Julio 1998, con cita de Fallos: 283:251 y Marienhoff, Miguel S., Tratado de Derecho Administrativo, Buenos Aires, 1988, T. V., 2° ed., pág. 603).

Ciertamente, dicha potestad fue delegada al Estado Nacional por las provincias y, en el caso de Río Negro, concurre con la facultad asignada por la Constitución local a la Legislatura para dictar el Código Vial y las leyes necesarias para poner en acto los deberes y atribuciones de la Provincia -cf. art. 139, inc(s). 14 y 17 de la CP-, tal como sostuvo la Fiscalía de Estado.

Como consecuencia de dicha prerrogativa constitucional, el Poder Legislativo provincial dictó la Ley de Tránsito S 5263 (BOP del 01-01-2018), por la que adhirió a la Ley 24449 y modificatorias, Títulos I a VIII en los términos de su art. 91 inc. 1° (art. 2). Asimismo, mediante la Ley S 5379 (BOP del 15-08-2019) introdujo modificaciones a dicha normativa, en función de las cuales el texto consolidado de la Ley de Tránsito Provincial S 5263 (31-03-2022) en lo pertinente reza que: "La Provincia de Río Negro efectúa expresa reserva de jurisdicción, legislación, ejecución y control de las competencias que le corresponden, así como también a los municipios que la



integran. En lo referente a las funciones relativas a la prevención y control del tránsito y de la seguridad vial en las rutas nacionales y otros espacios del dominio público nacional, dentro del territorio provincial, establécese que las mismas no podrán alterar las competencias reservadas y no delegadas al Gobierno Federal, sin perjuicio de los convenios de colaboración celebrados o que pudieran celebrarse oportunamente con Gendarmería Nacional, la Agencia Nacional de Seguridad Vial o cualquier otro organismo de la Nación" (art. 3).

Entre las autoridades de aplicación de la Ley de Tránsito Provincial, se enumera a la Agencia Provincial de Seguridad Vial (art. 4, inc. b, pto. 2), a quien le corresponde autorizar la colocación en el territorio provincial de sistemas automáticos y semiautomáticos de control de infracciones y sistemas inteligentes de control del tránsito público, y el uso manual de estos sistemas por las autoridades de constatación, sin perjuicio del cumplimiento previo de las exigencias de las Leyes Nacionales 19511 y 25650 y Resolución 753/98 de la Secretaría de Industria, Comercio y Minería de la Nación (art. 8, inc. b, pto. 12).

Vinculado a ello, dicha norma establece que todo instrumento o sistema a utilizar para el control de velocidad y otras infracciones debe ser homologado por la Secretaría de Comercio Interior de la Nación. Y precisa que, la Agencia Provincial de Seguridad Vial es la que autoriza el uso de todos estos dispositivos en jurisdicción provincial y municipal (art. 36).

Finalmente, el referido cuerpo legal prescribe que: "Las autoridades municipales deben contar con la autorización previa de la Secretaría de Estado de Seguridad y Justicia a través de la Agencia Provincial de Seguridad Vial para la instalación y uso de los instrumentos referidos en el artículo 35 [actual 36, cf. texto consolidado], en rutas nacionales o provinciales, caminos, autopistas, autovías o semiautopistas, que atraviesen el ejido urbano..." (art. 41).

En lo pertinente, el Decreto 718/2018 que reglamenta la Ley de Tránsito Provincial expresa que: "A través del Ministerio de Seguridad y Justicia, se realizarán los respectivos convenios, en el marco de la coordinación de prevención y controles de tránsito y seguridad vial en rutas nacionales y/u otros espacios de dominio público nacional, sometidas a la jurisdicción de la



Provincia, con organismos nacionales, no pudiendo éstos interferir en la competencia de la Provincia en materia de la Seguridad Vial, por tratarse de una facultad no delegada al Gobierno Federal" (art. 8, inc. b, pto. 11 del Anexo I).

Además, no puede soslayarse que la Municipalidad de Chimpay mediante Ordenanza 19/2019, adhirió a la Ley S 5263 de Tránsito de la Provincia de Río Negro y demás disposiciones complementarias, conforme surge de la documental acompañada por los accionantes, no desconocida por la demandada (cf. documentos anexos a la demanda obrante en Seon).

En la esfera nacional, el Congreso sancionó la Ley de Tránsito 24449 antes mencionada, la cual prevé que: "...Será ámbito de aplicación la jurisdicción federal. Podrán adherir a la presente ley los gobiernos provinciales y municipales" (art. 1).

En el año 2008, mediante la Ley 26363 se modificó la Ley de Tránsito Nacional y se dispuso la creación de la Agencia Nacional de Seguridad Vial (art. 1), autoridad de aplicación de las políticas y medidas de seguridad vial nacionales previstas en la normativa vigente en la materia (cf. art. 3). Entre las funciones asignadas a dicho ente, se encuentra la de "[a]utorizar la colocación en caminos, rutas y autopistas de jurisdicción nacional de sistemas automáticos y semiautomáticos de control de infracciones y el uso manual de estos sistemas por las autoridades de constatación; siendo la máxima autoridad en la materia, sin perjuicio de la coordinación de las pautas de seguridad, homologaciones y verificaciones de los mismos con los demás organismos nacionales competentes en la materia y de conformidad con las Leyes 19.511 y 25.650" (art. 4, inc. ñ).

De conformidad con el Decreto 1716/08 reglamentario de la Ley 26363, la Agencia de Seguridad Vial Nacional es la autoridad responsable de la homologación de dichos sistemas y puede autorizar la colocación y el uso manual de cinemómetros controladores de velocidad en caminos, rutas y autopistas de jurisdicción nacional (cf. pto(s). 1 y 10 del Anexo II).

Es dable hacer notar que la Provincia de Río Negro, mediante Ley S 5551 (BOP del 27-12-2021) adhirió a la Ley Nacional 26363 y a sus normas reglamentarias en todo lo que no se oponga a la normativa provincial vigente



(art. 1), bajo expresa reserva de lo establecido en el art. 3 de la Ley S 5263 (art. 2). Asimismo, estableció que "[e]s autoridad de aplicación la Agencia Provincial de Seguridad Vial" (art. 3). Si bien se trata de una disposición dictada con posterioridad a la sanción de la Ordenanza 22/2021 en crisis, su mención en la presente se encuentra dirigida a completar el cuadro de situación actual de la normativa que regula la cuestión en debate.

6.5. Se tiene presente que en el informe elaborado el 01-10-2021 por la Dirección Nacional de Coordinación Interjurisdiccional dependiente de la Agencia de Seguridad Vial Nacional se expuso claramente que: "La Ley Nacional de Tránsito N° 24.449, reglamentada por el Decreto N° 779/95, fue sancionada con el propósito de lograr la homogeneización legislativa en lo concerniente al tránsito y seguridad vial, norma a la cual las jurisdicciones pueden adherirse. Si bien el dictado de una ley por el Poder Legislativo Nacional implicó un avance (...), al resultar una materia no delegada en el poder nacional, las jurisdicciones -provincias, municipios y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires- estiman su adhesión al régimen establecido en dicha norma, con la posibilidad de reservarse cuestiones que atiendan a necesidades y/o intereses de carácter local" (cf. Informe IF-2021-93501253-APN-DNCI#ANSV adjunto a la presentación de la Defensoría del Pueblo de Río Negro de fecha 26-11-2021).

Precisamente, en esos términos se desarrolló la actividad legislativa desarrollada por la Legislatura de Río Negro en la materia, a través de la sanción de las Leyes S 5263 y 5379 -a las cuales se suma actualmente la Ley S 5551-, en función de las cuales en el tema que concierne a este asunto, la Provincia se reservó expresamente la facultad de autorizar la instalación y el uso de instrumentos cinemómetros y otros equipos o sistemas automáticos, semiautomáticos o manuales para el control de velocidad y otras infracciones en rutas nacionales o provinciales, caminos, autopistas, autovías o semiautopistas que atraviesen el ejido urbano de los Municipios -cf. art(s). 36 y 41 de la Ley S 5263-, sin perjuicio de las atribuciones que en igual sentido corresponden a la Nación en virtud de la normativa antes analizada.

6.6. Bajo ese esquema constitucional y legal de asignación de



competencias, asiste razón a los accionantes al afirmar que no surge ninguna prerrogativa que habilite al Municipio de Chimpay a ejercer jurisdicción en materia de tránsito y seguridad vial sobre la RN 22.

En tal sentido, de acuerdo al diseño presente en la Constitución de Río Negro antes estudiado, el poder de policía de los Municipios se circunscribe exclusivamente a su ámbito territorial y se encuentra limitado a las "materias de su competencia" -cf. art(s). 227 y 229 de la CP, ya citados-, sin que pueda entenderse que dichas disposiciones constitucionales legitiman el dictado de la Ordenanza impugnada, tal como adujo el apoderado de la Municipalidad.

Al respecto, deviene necesario señalar que la Carta Orgánica de Chimpay (BOP N° 3241) en su art. 8 establece que: "Son funciones y atribuciones del Municipio: (...) 16. Reglamentar el tránsito urbano y los sistemas de prevención de ruidos molestos, gases tóxicos, otras emanaciones y el tratamiento de fluentes (...)". A su vez, el art. 37 contempla que: "Son atribuciones y deberes del Concejo Deliberante: (...) 11. (...) dictar los códigos (...) de tránsito y transporte y toda otra norma que permita el ejercicio efectivo del Poder de Policía Municipal".

Si bien el apoderado del Municipio arguyó la existencia de necesidades locales que atender en relación a la seguridad de la comunidad de Chimpay, la Ordenanza dictada excede la materia estrictamente comunal, por cuanto recae sobre una vía de comunicación nacional destinada a proveer al tráfico interjurisdiccional; lo cual excluye la aplicación del principio contenido en el art. 225 de la CP, invocado al contestar la demanda. No se desconoce la atribución del Municipio de atender las cuestiones relativas al tránsito y la seguridad vial dentro de su ejido municipal en cuanto afectan intereses públicos locales, pero dicha facultad queda circunscripta al tránsito urbano, tal como surge de la Carta Orgánica Municipal antes citada.

Dicha circunstancia, confirma el argumento de la Fiscalía de Estado en cuanto a que la Municipalidad accionada carece de facultades para disponer la utilización de radares en la ruta nacional mencionada, en tanto se trata de una competencia reservada a la Nación y a la Provincia (cf. art(s). 4 inc. ñ) de la Ley



26363, pto(s). 1 y 10 del Anexo II del Decreto reglamentario 1716/08 y 41 de la Ley S 5263). El Municipio de Chimpay, lejos de controvertir la constitucionalidad de dicha normativa, adhirió a la Ley de Tránsito Provincial S 5263 mediante la Ordenanza 19/2019, como se adelantara. En virtud de dicha circunstancia, la Ordenanza 22/2021 puesta en crisis revela una contradicción con sus actos anteriores, que se sustenta en una interpretación forzada de su autonomía.

Nótese que la previsión de un régimen nacional de tránsito al cual las provincias pueden adherirse persigue que no existan legislaciones locales contradictorias que obstaculicen la finalidad federal antes mencionada, consistente en interconectar el país. No obstante, las medidas dispuestas inconsultamente por la Municipalidad demandada afectan la vocación de unicidad y la seguridad jurídica pretendidas por la Ley Nacional 24449, lo cual se manifiesta con la proliferación de reclamos ante la Defensoría del Pueblo de Río Negro respecto a la regularidad de los radares y las actas de infracción e imposición de multas labradas por el Municipio (cf. presentaciones de fecha 26-11-2022).

Tal como ha quedado establecido, el Municipio, por su propia autonomía, tiene la facultad de dictar normas generales, pero siempre dentro del ámbito de sus competencias y coordinadas necesariamente con un orden jurídico superior que le fija los límites (STJRNS4 "Ysur Energía Argentina S.R.L.", ya citado). Dicha potestad, debe ser entendida en el marco del federalismo que ordena la Constitución Nacional y la necesaria convivencia de las atribuciones asignadas a la Nación y reservadas por la Provincia. Así como el Estado Provincial no puede vulnerar la autonomía municipal (cf. art. 225, 2° párr. de la CP), el Municipio no puede exorbitar las potestades que constitucionalmente le son reconocidas, arrogándose facultades de otros niveles de gobierno.

Este Superior Tribunal de Justicia ha sostenido reiteradamente que "...las atribuciones conferidas a los municipios no pueden ser ejercidas extramuros del reparto constitucional de competencias entre las provincias y la Nación, establecido por el poder constituyente nacional y provincial, es decir que no



pueden exceder los ámbitos en los que se desenvuelven análogos poderes de la autonomía provincial y de la Nación, en el marco de un estado federal, lo que impone una necesaria coordinación y armonización del ejercicio de esas atribuciones" (cf. STJRNS4 "Tarruella", "Provincia de Río Negro", "Fiscal de Estado de la Provincia de Río Negro", ya citados, entre otros).

Además, la regulación cuestionada carece de razonabilidad, en atención a que el Municipio pudo haber atendido a la finalidad invocada a través del procedimiento previsto en las Leyes 26363 y S 5263, mediante un nuevo pedido de autorización a la Agencia Provincial de Seguridad Vial y a la Agencia Nacional de Seguridad Vial, sin alterar las exigencias previstas en dicha legislación, tal como había efectuado antes (cf. Resolución 01/18 "DCI-APSV" y Disposición DI-2018-519-APN-ANSV#MTR, ya citadas).

En definitiva, el Concejo Deliberante de Chimpay, al legislar sobre una temática no prevista en el régimen municipal y reservada a otros niveles de gobierno, extralimitó sus facultades constitucionales en contravención del régimen municipal que consagra la Constitución de Río Negro (cf. art(s). 225 a 229 de la CP) e interfirió de modo directo con el ámbito material absorbido por la Nación y la Provincia, en razón de lo cual la Ordenanza 22/2021 resulta inconstitucional.

#### 7. Decisión:

Por los fundamentos expresados, se propone al Cuerpo hacer lugar a la demanda interpuesta el 18-12-2020 y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad de los art(s). 2° y 3° de la Ordenanza 22/2021 del Municipio de Chimpay, por carecer de competencia para legislar en la materia. Con costas a la vencida (art. 68 del CPCC). MI VOTO.

**Los señores Jueces doctores Sergio G. Ceci, Ricardo A. Aparian, la señora Jueza doctora Cecilia Criado y el señor Juez doctor Sergio M. Barotto dijeron:**

Adherimos a los fundamentos expuestos en el voto de la doctora Liliana L. Piccinini y VOTAMOS EN IGUAL SENTIDO.

Por ello:



## **EL SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA PROVINCIA**

### **RESUELVE:**

**Primero:** Hacer lugar a la demanda interpuesta el 18-12-2020 y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad de los art(s). 2° y 3° de la Ordenanza 22/2021 del Municipio de Chimpay, por carecer de competencia para legislar en la materia. Con costas a la vencida (art. 68 del CPCC).

**Segundo:** Regular los honorarios profesionales de los doctores Gastón Pérez Estevan, Luciano Minetti Kern e Ignacio A. Racca -en conjunto- en 60 Jus y del doctor Tito C. Guidi Arias en 20 Jus -cf. art(s). 6 inc(s). b, c, d, f, 9, 11, 39 y conc(s). de la Ley G 2212-. Hágase saber que la notificación a Caja Forense es a cargo de la parte interesada conforme Ley D 869.

**Tercero:** Notificar, en conformidad con lo dispuesto en la Acordada N° 01/21 y art. 9 inc. a) del Anexo I de la Acordada N° 36/22 -STJ- y, oportunamente, archivar.