

Carlos Tabasso

LA REGLAMENTACION DEL TRÁNSITO NACIONAL

Caos de irracionalidad e inconstitucionalidad

SUMARIO

I - PROBLEMA Y PROPÓSITO

II - LA ERA ANTERIOR AL AUTOMOTOR

- 1 - Constitución de 1830**
- 2 - El Código Civil y su doctrina subyacente: titularidad de la vía pública y concepto dominialista**
- 3 - Código Rural de 1875**

III - LA ERA DE LA MOTORIZACIÓN

- 1 - Constitución de 1918**
- 2 - Constituciones de 1934 y 1942**
- 3 - Ley Orgánica del Gobierno y Administración de los Departamentos; N° 9.515 de 28.10.35**
- 4 - Código Rural de 1941; Ley N° 10.024 de 14.6.41**
- 5 - Decreto-Ley de Caminos de la República N° 10.382 de 13.3.43**
- 6 - Constituciones de 1952, 1966 y 1997**
- 7 - Convención de Circulación de Viena de 1968**
- 8 - Reglamento Nacional de Circulación Vial, Decreto N° 118/984 de 23.3.84**
- 9 - Convención Americana sobre Derechos Humanos de San José de Costa Rica**
- 10 - Reglamento de Tránsito del MERCOSUR**
- 11 - Ley N° 16.585 de 22.9.94**
- 12 - Primer Congreso Nacional de Tránsito y Transporte**

I - PROBLEMA Y PROPÓSITO

Desde cualquier punto de vista parece absurdo que, en un país de 187.000 Km², una población de 3.200.000 de habitantes y un parque de unos 600.000 vehículos, coexistan 20 reglamentos de tránsito -uno nacional y 19 departamentales-, máxime cuando su organización política no es federal, sino, unitaria.

Sin embargo, a pesar del descomunal farrago y de los conflictos que ello implica, numerosos aspectos críticos de la seguridad vial -aunque sea difícil creerlo- carecen absolutamente de regulación, esto es, constituyen lagunas normativas que no recono-

cen parangón en ningún ordenamiento contemporáneo: dos ejemplos dramáticos los ponen la ausencia de la figura penal severa de conducción de automotores bajo influjo etílico o drogas psicoactivas y la inexistencia de la prohibición terminante y el sancionamiento riguroso por emplear radioteléfonos (celulares) durante el manejo, a pesar de que ambas conductas constituyan reconocidos vectores mortales de calamidad vial. En el mismo orden, también es asombroso que falte un régimen de seguro obligatorio de responsabilidad civil para paliar las terribles consecuencias sociales de la siniestralidad vial, lo cual pone a este país en el status de excepción mundial, (al tiempo que la carencia se convierte, de hecho, en un inmoral subsidio a la irresponsabilidad de los culpables).

Quizá sea mas irracional todavía, si cabe, que la hipertrófica acumulación normativa sea virtualmente “*secreta*” porque hace ya muchos años que no se dispone de ediciones oficiales o privadas. Si no se cree, inténtese conseguir el reglamento de algún departamento del interior, o, trate el lector de adquirir un ejemplar del cuerpo nacional, y terminará siendo informado que no tendrá mas alternativa que recurrir –si ya no está agotado- al diario X que lo publicó tal año. Esto vuelve imposible la explicación de cómo los aspirantes a la licencia de conducción rinden el fundamental examen teórico, puesto que jamás ven siquiera la tapa del ordenamiento, ni la verán en el resto de su vida. En cambio, esta grave falla da cuenta de la impericia masiva por ignorancia de las “reglas del juego” –confundida externamente con la imprudencia y la negligencia-, lo cual es comparable a intentar operar a alguien sin saber anatomía y que en el tránsito acarrea consecuencias devastadoras porque el sujeto no sabe ni lo que debe hacer ni, menos, lo que están haciendo los demás.

Desde el ángulo jurídico la situación no es distinta puesto que, a la luz de los preceptos y la dogmática constitucional, virtualmente todas las normas son inconstitucionales por variadas razones formales y sustanciales, e incluso por contravenir la letra expresa, como sucede con los reglamentos departamentales en virtud de haberse dictado violando la tajante exclusión enunciada en el inc. 1º de su art. 262.

Este caos ha sido –y sigue siendo- el producto de la genuina **feudalización de una materia de relevancia nacional**, lo que desemboca en aberraciones tales como que, v. gr., un conductor pueda poseer –licitamente- 19 licencias de conducir, que no haya un registro nacional de conductores e infractores, que se privatice la explotación del espacio de circulación –que el Código Civil declara de uso libre- sin norma legal habilitante, o que, cuando de finanzas se trata, se lleguen a desatar “*guerras de patentes*” interdepartamentales.

Precisamente, la cuestión se distorsiona al límite de la cordura debido a la implicación de normas tributarias nacionales y locales que toman al vehículo automotor o a su tránsito o a su conductor como objetos gravables productores de renta, motivando así apetitos fiscales que llevan a diferir los auténticos –y sangrientos- aspectos de seguridad del fenómeno real. Uno de los ejemplos mas dramáticos de esta actitud omisiva es el otorgamiento de las licencias de conducción bajo requisitos de capacidad psicofísica, conocimiento teórico y pericia conductiva puramente nominales, lo cual equivale a dejar librados a si mismos a los tres factores causales subjetivos de mayor incidencia mortífera en la siniestralidad. Lo ejemplifica -y esto es simplemente monstruoso- que en algunos lugares sea posible obtener licencia profesional “*en el día*”, conforme es anunciado en avisos publicitarios puestos a vista y paciencia de todos, incluídas las autoridades responsables.

Abreviando, debe manifestarse que, si bien el propósito aparente de este trabajo es dejar en evidencia una gigantesca y complicada situación de irregularidad y fragmentación normativa, su meta final es abrir el camino a lo que realmente corresponde:

un código nacional de circulación –o como quiera llamársele- dispuesto por ley, pues, una parcela crítica de la seguridad general, solo puede concebirse regulada por una única norma de alcance subjetivo y territorial igual.

Tal criterio no es óbice a que -bajo la condición del monopolio legal riguroso de las normas de seguridad, policía, definición de tipos infraccionales y establecimiento de las sanciones - **se deje un espacio funcional abierto a las autoridades locales para la regulación de los problemas del mismo orden**, según el principio invariable y constante de todos los ordenamientos viarios del mundo.

A título de precedentes válidos, se señala que no es coincidencia casual que, en la misma década, dos países europeos –España en 1990 e Italia en 1992- y cuatro latinoamericanos –Argentina en 1994, Brasil, México y Venezuela en 1997- pusieran al día sus respectivos ordenamientos unificados, no obstante que dichas naciones estén organizadas federal o autonómicamente. Estos *aggiornamentos* representan el imponible ajuste, la adaptación del derecho a las nuevas realidades que va planteando progresivamente el fenómeno de la *motorización*, penetrando -en cantidad y calidad- cada vez mas profundamente en las estructuras y procesos de las sociedades postmodernas.

La gran interrogante es: ¿ seguirá el mismo camino la República ?.

En todo caso, una respuesta positiva implica necesariamente, primero, conocer y, luego, abordar la regularización del irracional estado de cosas imperante que se historiará a continuación.

II - LA ERA ANTERIOR AL AUTOMOTOR

Surgida a la vida independiente en 1830, la República se dió su constitución política según el modelo liberal inspirador de la revolución continental, sin mengua de adoptar un esquema organizativo unitario y centralista dominado por el Poder Ejecutivo. Empero, las coordinadas socioeconómicas del coloniaje, en especial el marcado perfil pastoril, continuaron vigentes hasta el último cuarto del siglo cuando, bajo el gobierno militar del Cnel. Latorre, se introdujeron las reformas estructurales que llevarían a Ares Pons a conceptuar el “*acceso a la modernidad*”.

Dentro de dicho contexto –al igual que en el resto del mundo de la época- por desarrollarse a pié o mediatizado por fuerza animal, el tránsito era percibido como un fenómeno natural y espontáneo, lo cual provocaba escasos reflejos jurídicos. Sin embargo, en ese período se establecieron los principios básicos que luego harían eclosión a partir de la *explosión demográfica del vehículo automotor o motorización*, acaecida en la segunda década del S. XX, lo cual justifica una somera incursión para visualizar integralmente el desarrollo del problema desde sus comienzos hasta la actualidad.

1 – Constitución de 1830

La primigenia Constitución Nacional enunció una nómina de derechos individuales: *vida, honor, libertad, seguridad y propiedad*, con la salvedad que, al igual que la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, no incluyó el *derecho de transitar y estar en el espacio público*, lo cual se ha convertido en un verdadero “*temperamento tradicional*” que pervivió hasta la reforma de 1997, incluida.

Tal vacío textual no puede interpretarse de ningún modo como una negación, dado que dicho derecho fundamental es fluidamente deducible del contexto en la medida que representa, con creces, la misma libertad física de la persona y el marco fác-

tico de posibilidad de realización de las demás libertades individuales, pues, v. gr., para asociarse, trabajar, educarse o practicar un culto, es necesario poder transitar libremente por el espacio de la vía pública, tal como fue recogido ulteriormente por el art. 13 num. 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de la ONU de 1948.

En lo político-organizativo, la Constitución se caracterizó por el cuasi omnímodo centralismo del Gobierno Nacional, correlativo a un estrechísimo margen de autonomía de las autoridades locales representadas por las Juntas Económico-Administrativas, subordinadas al Poder Ejecutivo a través de su agente, el Jefe Político (arts. 118 y 122). A pesar de ello, históricamente el primer reglamento de circulación fue departamental, por haber sido dictado por la Junta de Montevideo.

2 - El Código Civil y su doctrina subyacente; titularidad de la vía pública y concepto dominialista

Inscrito en las coordenadas de la Constitución de 1830, el Código Civil estableció la primera regulación nacional alusiva al tránsito terrestre, bien que fué en extremo escueta por limitarse, casi exclusivamente, a declarar la *libertad de uso de las calles y caminos públicos*, con lo cual colmó la aparente laguna constitucional.

La brevedad se explica en la realidad histórico-sociológica de 1868, en la cual aún no estaba presente el vehículo automotor, por lo que el legislador no podía predecir las transformaciones económicas, sociales, políticas y estratégicas que aquel desataría a partir de su aparición en los albores del siguiente siglo. De todos modos, sentó el hito inicial de la evolución legislativa de la materia, la cual fue siempre parcial, pues las sucesivas leyes no reglamentaron en absoluto el fenómeno social de fondo –el acto de tránsito–, sino, se limitaron a delegar la regulación puntual al Poder Ejecutivo en el orden nacional y/o a los gobiernos locales respectivos en el ámbito departamental.

Seguidamente se analizarán las normas fundamentales de este período, la primera de las cuales –el Código Civil– permanece en vigencia, y cuya tesis subyacente, lamentablemente, perdura en el fondo del régimen vigente.

El art. 477 del Código enunció el concepto de *bienes nacionales de uso público* o "*bienes públicos del Estado*", o, *dominiales*, que son:

Los bienes de propiedad nacional cuyo uso pertenece a todos los habitantes del Estado. (...)

En lo que interesa, se remarca un aspecto relevante: el derecho reconocido a los particulares es de *uso* y no de *propiedad*, la cual pertenece a otros sujetos: el Estado Central y los Gobiernos Departamentales, según lo dispone el Decreto-Ley N° 10.382, instrumento que, luego de un extenso proceso, viene a ser la norma actualmente en vigencia.

Conforme a la fórmula legal, se trataría de un verdadero desmembramiento del dominio, bastante similar al que produce el usufructo, puesto que, siendo propietario el Estado (en sentido amplio), el "*uso pertenece a todos los habitantes*", lo cual implica que aquel tendría la nuda propiedad y, estos, el goce de los bienes públicos.

Es importante acotar que la expresión "*usuario*" empleada –mundialmente– por las reglamentaciones del tránsito para referirse genéricamente al sujeto particular protagonista de la circulación peatonal-vehicular, se origina en la naturaleza específica del derecho que consagra dicha disposición.

Seguidamente, el art. 478, efectuó la enumeración de dicha categoría de bienes disponiendo en lo que interesa:

Son bienes nacionales de uso público: 1º.- Las *calles* (...) y *caminos* de uso público (...). 6º.- Los *puentes*, (...) y *demás obras públicas construidas y conservadas a expensas de la Nación*.

La disposición hace referencia al continente físico del tránsito, genéricamente denominado *vía pública*, la cual debe entenderse en un sentido amplio inclusivo de las *vías privadas de uso público*. El concepto comprende la totalidad de los elementos físicos, constructivos, estructurales, organizativos y asegurativos que la conforman para posibilitar, organizar y asegurar la circulación: p. ej., aceras, calzadas, banquetas, rotondas, túneles, señales, semáforos, etc.

Por su parte, el art. 479 estableció que el derecho de uso de tales bienes es limitado, remitiendo su reglamentación a disposiciones extra-código:

El uso y goce que para el *tránsito* (...) corresponden a los particulares en las calles, plazas, puentes y caminos públicos, (...) estarán sujetos a las *disposiciones de este Código, a las del Rural y reglamentaciones que sobre la materia se promulguen*.

Comentando estas disposiciones, Sayagués expresa:

“Los bienes dominiales de uso público por su propia naturaleza están destinados a la utilidad general de todos los habitantes. Su uso está abierto a la colectividad entera, sin determinación especial de destinatario(...) **Los principales usos comunes de los bienes dominiales son: el tránsito por las calles y caminos públicos y el acceso a estos**” (...) (1)

Ahora bien, coherente con su objeto de instituir -entre otros- el estatuto general de la propiedad mueble e inmueble, el Código concibió dichas disposiciones con un sentido *patrimonialista* o *dominialista*, esto es, con el fin de determinar su titularidad y organizar su régimen jurídico, dentro de lo cual se inscriben como fundamentales las potestades, derechos y obligaciones que comporta el dominio.

Bajo tal enfoque dogmático, del Código se desprende contextualmente -y por esto corresponde denominarla *tesis dominialista*- que **la facultad de reglamentar el uso de la vía pública y de los elementos que la conforman, es una consecuencia inherente al dominio que ostenta el Estado sobre los bienes de uso público, es decir, una emanación o aspecto particular de su derecho de propiedad**, noción que el antiguo concepto jurisprudencial romano enunciaba en la fórmula: *"El dueño, en su propiedad, manda "*.

Por otro lado, es obvio que la regulación puntual del fenómeno mismo -el acto de tránsito terrestre- excedía dogmáticamente el objeto y la función del Código Civil, lo cual explica que el art. 479 dispusiera: *"estará sujeto a las disposiciones de este Código, a las del Rural y reglamentaciones que sobre la materia se promulguen"*, esto es, que la materia específica fuera remitida a normas especiales a ese objeto, las cuales se dictarían en el futuro.

Debe notarse que la referencia a las *"reglamentaciones que sobre la materia se promulguen"* inserta a continuación del nombre propio de dos leyes codificadas -que, se reitera, en 1868 aún no se habían dictado- permitiría deducir que no se estaba aludiendo a los decretos autónomos del Poder Ejecutivo, sino, a la ley en sentido estricto, o sea, a los *actos legislativos* del Poder Legislativo producidos conforme al procedimiento constitucional previsto.

Empero, la interpretación que en definitiva privó se puede resumir diciendo: **de las calidades del Estado de titular-propietario de los bienes de uso público y de administrador de los mismos atribuida legalmente al Poder Ejecutivo, derivaría la facultad de este de reglamentar el tránsito.** En otros términos, basándose en esta concepción, se dio por supuesto que la potestad de normatizar la circulación en el orden nacional -salvo en la Ley N° 9.515- pertenecía a dicho órgano estatal, puesto que, al asignarle la ley el cometido de administrar los bienes nacionales de uso público le conferiría concomitantemente, en términos dominialistas, la potestad de reglamentar su empleo por los usuarios.

Mas, al dictar el Código Civil el legislador no alcanzó a percibir que **normatizar el tránsito público implicaba limitar y hasta abrogar el derecho individual y fundamental de transitar y estar en la vía,** lo cual reconducía la cuestión a la zona jurídica de la **reserva legal,** cuya consecuencia ineludible radica en que el único instrumento apto para la regulación puede ser, privativa y excluyentemente, **la ley formal y material dictada por la Asamblea General legislativa.**

Dicha inadvertencia -que ya cumplió 130 años- derivó en múltiples aberraciones jurídicas, en especial: inconstitucionalidades reiteradas y masivas por usurpación de competencias, omisión de ejercerlas por sus órganos titulares, violación de garantías esenciales, fragmentación, superposición, contradicción, dispersión e irracionalidad.

3 - Código Rural de 1875

En cumplimiento de la directiva del art. 479 del Código Civil, el perimido Código Rural de 1875 clasificó y distribuyó, por primera vez, la titularidad de las vías de tránsito entre las autoridades estatales, a cuyo efecto estableció un esquema jerárquico cuatripartito conformado por: caminos nacionales: *“los que partiendo de la Capital de la República, cruzan todo o una parte de la campaña, siendo su propiedad nacional”*; departamentales: *“los que conducen de un Departamento a otro”*; vecinales: *“los que conducen de un distrito a otro del Departamento”*, y, sendas de paso: *“que sirven para la salida a los caminos públicos de los poseedores de terrenos que se hallen encerrados por los predios linderos”*, (art. 684).

Como puede verse, la única titularidad establecida en forma expresa fue la del Estado -en sentido restringido- bajo cuya órbita quedaron los caminos nacionales por lo cual, implícitamente, se otorgó la de las restantes vías a los gobiernos departamentales.

Por ende, conforme a la distribución efectuada y sobre la base del concepto dominialista estricto, **podía, ya entonces, deducirse que los departamentos se encontraban jurídicamente habilitados para dictar sus propios reglamentos viales,** máxime en la medida que, sobre este tema específico, el viejo Código no incluyó mas que una mínima disposición: *“En los caminos públicos no podrán estacionarse las carretas y demás vehículos”* (art. 689). Esta austeridad se explica en que aún faltaba el elemento definidor del tránsito moderno: el vehículo automóvil.

III - LA ERA DE LA MOTORIZACIÓN

En el mismo año de 1905 ingresó al país el primer automóvil -que todavía se conserva-, se dictó, sin solución de continuidad, el primer reglamento de tránsito por la Junta Económico Administrativa de Montevideo -el cual, por lo tanto, representa el inicio de la *feudalización-*, y, casi enseguida, en 1906, en Montevideo se produjo el primer siniestro fatal. Estos sucesos, empero, tenían lugar cuando aún no había esta-

llado el fenómeno mundial de la “*motorización*”, que se iniciaría luego de la Gran Guerra de 1914-18 –por efecto de la “*línea de montaje*” introducida por Ford- el cual, desde entonces, no ha cesado de extenderse y profundizarse en todo el planeta.

Siguiendo el patrón mundial, la evolución doméstica fue vertiginosa: en los 30 la sociedad y la economía del Uruguay se habían *motorizado* definitivamente, como lo demuestra el crecimiento acelerado de la red vial, y, al concluir los 90, la relación vehículo-habitante mantiene la franca tendencia positiva, situándose en la actualidad en algo más de un vehículo por cinco habitantes. Los costos marginales se han elevado proporcionalmente, en especial la accidentalidad, que todos saben enorme, aunque –salvo un notable estudio epidemiológico de Montevideo realizado en 1995 por los Dres. Rodolfo Vazquez y Luis Gonzalez Burgos- no se tiene idea de sus índices reales, pues nadie lleva estadísticas completas. Un índice elocuente radica en que las demandas civiles por siniestros de tránsito, que eran una virtual curiosidad en los estrados judiciales hasta hace dos décadas, hoy apuntan a constituirse en el número de litigios mayoritario.

Fatalmente, el proceso de *motorización* indujo la paralela evolución normativa, siendo fundamental para comprenderla que, a partir de 1934, **su transcurso fue marcado por sucesivas reformas constitucionales que incorporaron preceptos y principios constitutivos de un marco jurídico formal y orgánico ineludible para la reglamentación y policía del tránsito.**

En el abierto desconocimiento o atropello de dichas pautas reconoce su origen el caótico cuadro actual, según se expondrá seguidamente.

1 - Constitución de 1918

Una de las innovaciones radicales de la primera reforma constitucional consistió en la fuerte autonomización de los gobiernos departamentales, que pasaron a ser desempeñados por una Asamblea Representativa y uno o más Concejos de Administración. Empero, no aportó ningún elemento relevante a la materia que se está tratando, por lo cual se prescindirá de su análisis, así como el de la Ley del Gobierno y Administración de los Departamentos de 1919 que reglamentó las potestades y atribuciones de los órganos locales.

No obstante, es importante señalar que la autonomía comprendía la materia financiera, lo cual, a la larga, tendría gravitante incidencia en la problemática del tránsito, contribuyendo no poco a las actuales distorsiones debido al entrecruzamiento de las necesidades fiscales locales con las cuestiones de seguridad vial propiamente dichas; obviamente, y de modo sistemático, privaron aquellas sobre estas.

2 - Constituciones de 1934 y 1942

La Carta de 1934, repetida en esto textualmente por la de 1942, establecía en el art. 236:

El gobierno y administración de los departamentos, *con excepción de los servicios de policía*, estarán a cargo de un Intendente, una Junta Departamental y una o más Juntas Locales.

Conforme a la letra, no pueden quedar dudas respecto a que esta disposición excluyó absolutamente la reglamentación y el contralor del tránsito de la competencia de las autoridades departamentales, puesto que ambos aspectos constituyen una modalidad paradigmática de la función administrativo-policial. Mas, al parecer, nadie

tuvo en cuenta la clarísima exclusión, según puede verse en la Ley Orgánica de 1935 que pasa a comentarse seguidamente.

3 – Ley Orgánica del Gobierno y Administración de los Departamentos; N° 9.515 de 28.10.35

Esta norma legal se encuentra actualmente vigente en numerosos puntos, salvo en lo que refiere al tránsito por haber sido derogada doblemente, primero por el Código Rural de 1941 y, luego, por el Decreto-Ley N° 10.382. No obstante, su análisis es relevante por la gran influencia posterior que ha ejercido, y, sobre todo porque sus efectos distorsionantes subsisten en el presente. En lo atinente al tema, disponía

Art. 19 - A cada Junta Departamental compete (...):

33.- Vigilar la *seguridad del tránsito en los pasos a nivel* establecidos o que deban establecerse en el cruce con caminos municipales, sin perjuicio de la intervención que corresponda a las oficinas técnicas nacionales.

Art. 35 - Compete al Intendente: (...)

25.- Organizar y cuidar la vialidad pública siendo de su cargo (...):

E) **Reglamentar el tránsito** y los servicios de transportes de pasajeros y carga de conformidad con las ordenanzas y *consentir el estacionamiento de vehículos en los sitios de uso público*, pudiendo fijar en todos los casos las tarifas del servicio y las normas a que deben sujetarse.

Las deficiencias de la norma transcripta son evidentes:

Primero: se estableció en materia de tránsito una competencia puramente departamental con prescindencia de la autoridad central, lo cual, bajo un clima de inconstitucionalidad notoria, condujo a la irracional atomización de una cuestión propiamente nacional, originando 19 normas distintas para regular la circulación en otros tantos departamentos, (lo que luego se agravó y complicó por la coexistencia – también inconstitucional- con la reglamentación del Poder Ejecutivo pseudo-legitimada por el Código Rural de 1941 y por la Ley N° 10.382).

Segundo: otorgó la potestad de reglamentar un derecho individual primario a un órgano unipersonal, el Intendente, prescindiendo, incluso, de la mayor representatividad de la Junta Departamental.

Tercero: confundió conceptualmente la *vialidad*, que refiere a la construcción, reparación y mantenimiento de las vías de circulación, cuya naturaleza es técnica, administrativa y económica, con la *reglamentación del tránsito*, que constituye un problema fáctico, técnico y jurídico absolutamente distinto debido a su esencia policial preventiva, represiva y penal, atinente al orden y la seguridad pública y a los derechos y garantías fundamentales del individuo.

Cuarto: el vicio irredimible -y esto es trasladable a las leyes que siguieron- radicó en que el legislador de 1935 **delegó una materia de su propia y exclusiva competencia comprendida en la órbita de la reserva de la ley establecida por los arts. 7 y 85 de la Carta Fundamental**, o sea, aquella de naturaleza indelegable que solo podría ser legitimamente reglamentada por el legislador mismo. Consecuentemente, las reglamentaciones dictadas por los Intendentes eran ostensiblemente inconstitucionales por razón de la incompetencia de estos, dado que carecían en absoluto de las facultades jurídicas necesarias para disponerlas, pese a que la norma legal, aparentemente, se las otorgaba.

Que la ley transfiriera a una autoridad administrativa local una materia de reserva legal era totalmente improcedente, pues, el legislador no podía traspasar un sector de competencia propia que la Constitución le atribuía a título de exclusiva y excluyente. Por ende, **la delegación era inconstitucional, tanto como lo eran las reglamentaciones departamentales fundadas en ella.**

La **indelegabilidad de las cuestiones reservadas** constituye un auténtico dogma, habiéndose registrado a lo largo del tiempo a su respecto una sólida unanimidad entre la mas calificada doctrina nacional y la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, v. gr., aquel Colegio en su histórica y medular sentencia N° 30/1955, expresó:

"Otro de los caracteres esenciales de las atribuciones del Poder Legislativo, es que deben ser absolutamente intransferibles. Las Cámaras no pueden, bajo pretexto alguno, delegar en el Poder Ejecutivo o en cualquier otro departamento del gobierno, total ni parcialmente, el ejercicio de ninguna de las funciones que les acuerda la Ley Fundamental"

Quinto: se transgredió, asimismo, lo que disponía la Constitución entonces vigente en cuanto excluía de la competencia municipal a **"los servicios de policía"** (art. 236), los cuales comprendían, de modo indisoluble, la policía del tránsito, incluso a nivel orgánico-institucional.

Sexto: otro aspecto radicalmente inconstitucional consistía en que, al establecer las reglamentaciones del tránsito infracciones y sanciones, **debido a su origen administrativo, estaban violando el principio "Nulla poena sine lege"**, que constituye la expresión del principio de legalidad en el derecho sancionatorio, cualquiera sea la rama jurídica de que se trate, (fiscal, administrativa, sanitaria, etc). Conforme lo señala la doctrina, este axioma trasciende del Derecho Penal, donde se originó y desarrolló, para erigirse en un *principio general de derecho*, y como tal, con posibilidad de directa aplicación, aún sin ley que lo reglamente, conforme lo establecen los arts. 72 y 332 de la Constitución, sosteniéndose que, en virtud de dicha naturaleza *"participa de la suprema jerarquía normativa de la Constitución rígida"* (3), por ende, la Ley 9.515 también se encontraba viciada por causa de la notoria transgresión de esta super-norma.

Debe retenerse que, por las mismas razones, todas las reglamentaciones de carácter nacional dispuestas sucesivamente por actos-regla del Poder Ejecutivo y las departamentales dictadas por decretos de las Juntas Departamentales, padecen del mismo defecto jurídico insubsanable, lo que las vuelve impugnables por vía de acción o excepción (arts.256 a 260 de la Constitución).

4 - Código Rural de 1941; Ley N° 10.024 de 14.6.41

De acuerdo a lo dispuesto por el art. 479 in fine del Código Civil, y derogando a la Ley Orgánica Municipal de 1935 en lo pertinente, el Capítulo IV de la Sección I del Código Rural de 1941, luego de realizar una distribución de competencias entre las autoridades centrales y departamentales fundada en una clasificación de las vías de tránsito según su importancia relativa -muy similar a la del Código Rural de 1875- en el art. 63, dispuso:

Corresponde al Poder Ejecutivo y a las autoridades municipales respectivamente, la facultad de dictar las disposiciones, ordenanzas y reglamentos necesarios para la construcción, conservación y limpieza de los caminos a su cargo, así como para la policía y

reglamentación del tránsito por los mismos, pudiendo *imponer multas por contravenciones* específicas, hasta veinticinco pesos, según la gravedad de la falta.

Inicialmente, cabe reiterar puntualmente las observaciones efectuadas con anterioridad con relación a la confusión conceptual entre vialidad y tránsito, y al implícito criterio dominialista según el cual: *“el propietario manda en su propiedad”* que, supuestamente, habilitaría al Poder Ejecutivo para reglamentar la circulación en las “vías nacionales” y a los gobiernos locales en las “departamentales”, propiciando así, mas todavía, la irracionalidad normativa al incluirles explícitamente la potestad de definir los tipos infraccionales y establecer las sanciones.

No obstante, es importante señalar que fue la primera vez que se atribuyó al Poder Ejecutivo tal facultad en forma explícita, si bien estrictamente no la necesitaba por constituir el corolario lógico ineludible de la concepción patrimonialista subyacente

Sumando a los defectos anteriormente imputados, con dicha desgraciada fórmula la reforma del Código Rural complicó y consolidó la atomización propiciada por la Ley Orgánica de 1935, generando la disfuncional y contradictoria coexistencia de normas nacionales y departamentales regulando –y, tantas veces, disputando- un mismo objeto, sin perjuicio de su inconstitucionalidad intrínseca, según se ha demostrado antes.

5 - Decreto-Ley de Caminos de la República; N° 10.382 de 13.3.43

Este instrumento, -dictado en período de facto- al igual que dos años antes lo había hecho el Código Rural, volvió a clasificar las vías de tránsito sobre la base del antiguo esquema cuatripartito de 1875 con el fin de distribuir su titularidad entre las autoridades nacionales y departamentales, estableciendo en el art. 18:

Todos los caminos públicos, bien sean nacionales, departamentales o vecinales, son bienes públicos, *correspondiendo el dominio de los nacionales al Gobierno Nacional por intermedio del Ministerio de Obras Públicas, y el de los departamentos y vecinales a los Municipios por intermedio de la Intendencia Municipal respectiva-*

En tanto, respecto a la circulación en si misma, el art. 27 dispuso:

El tránsito en todos los caminos nacionales de la República y en los departamentales cuya conservación se encuentre a cargo de la Dirección de Vialidad, se ajustará al Reglamento sobre la materia que dicte el Poder Ejecutivo por intermedio del Ministerio de Obras Públicas.

Los Municipios tratarán de armonizar los reglamentos de tránsito con el que rija en los caminos nacionales.

Los Municipios y las Municipalidades *podrán proponer fundadamente las modificaciones del Reglamento Nacional de Tránsito* que crean convenientes, correspondiendo atender esas proposiciones, aceptándolas o rechazándolas o modificándolas, exclusivamente al Gobierno Nacional por intermedio del Ministerio de Obras Públicas, previo informe de la Dirección de Vialidad.

Finalmente, en el art.29 se estableció:

Las sanciones por infracciones al Reglamento Nacional de Tránsito serán aplicadas por las autoridades con las penalidades y por los procedimientos que se indiquen en dicho Reglamento, en el que se establecerán de acuerdo con las disposiciones del Código Penal.

Puede verse que, sin perjuicio de su manifiesta inconstitucionalidad, este Decreto-Ley intentó amortiguar los roces y colisiones entre las reglamentaciones departamentales

y la nacional por medio de la concesión a las comunas de un nominal *derecho de propuesta* de modificaciones, pero, *exclusivamente respecto al Reglamento Nacional vigente para las vías de titularidad estatal y las "departamentales cuya conservación se encuentre a cargo de la Dirección de Vialidad"*. Con esta fórmula **se dió a entender, sin ninguna duda, que los municipios conservaban plenamente la potestad reglamentaria del tránsito en las vías de jurisdicción departamental que les había otorgado originariamente la Ley Orgánica de 1935** y, por ello, debe reputarse que el infeliz sistema de esta pervive, debido a que el Decreto-Ley 10.382 continúa actualmente en plena vigencia.

Conforme al criterio, hoy mismo no habría óbice alguno para que algún gobierno departamental, decidiera, p. ej., cambiar la universal "*regla de la derecha*", sustituyéndola por la de la circulación por la mano izquierda -al igual que en Gran Bretaña- lo cual sería obligatorio en las vías bajo su titularidad, pero no así en las nacionales que atraviesan el respectivo departamento. A pesar de la apariencia sustancialmente absurda, jurídicamente esta hipótesis no lo es, sino, lo contrario, pues constituye el corolario lógico riguroso del régimen imperante por lo cual, si un exabrupto de este tipo no ha ocurrido todavía en la realidad, nada impide que pudiera materializarse, pues resulta una consecuencia inevitable de la *feudalización* propiciada por la Ley de 1935, luego reiterada y agravada por el Código del 41 y mantenida por el Decreto-Ley que se comenta. En todo caso, de la realidad misma viene la prueba de las irracionales interferencias que se suscitan, v. gr., cuando, en idénticas funciones de control de tránsito y en la misma calle de cualquier ciudad de este país, se superponen el policía de la jefatura policial respectiva con el perteneciente al Gobierno Departamental, los cuales se sustituyen por un tercero de la Dirección de Policía Caminera cuando se ingresa a una vía de jurisdicción nacional.

Lo mas serio radica en que, a mas de la potestad de reglamentar el tránsito, de la letra y espíritu claramente manifestados en el Decreto-Ley, **se atribuyó al Poder Ejecutivo el cometido de definir los tipos contravencionales y de instituir un sistema de sanciones análogo al contenido en el Código Penal**, de las cuales la típica es la privación de libertad. Esto representa, y aquí mucho mas que en las leyes anteriores, un frontal choque con el principio general "*Nulla poena sine lege*", dado que, implícitamente, se permitió a la Administración llegar, no solo a la gravísima cancelación definitiva de la licencia de conducir -con la consiguiente afectación del derecho al trabajo- sino, además, a la propia pena corporal. Es evidente que esta norma pudo ser dictada solamente, como lo fué, durante un período en el que las garantías constitucionales se hallaban suspendidas por un gobierno de facto, conforme lo exhibe el mismo rótulo de "Decreto-Ley" del cuerpo normativo en que dicho desgraciado precepto se inscribe.

Adicionalmente, se dejó abierta una conflictiva *tierra de nadie* al establecerse que: "Los Municipios *tratarán* de armonizar los reglamentos de tránsito con el que rija en los caminos nacionales", lo cual constituye una fórmula sin valor obligatorio alguno, pero que se erige en un factor de irritación suplementario dentro del fértil campo de disputa latente entre el Poder Ejecutivo y los fueros autonómicos municipales.

Debe reiterarse que, **a pesar de los irremediables defectos formales y sustanciales que lo afectan, este es el marco legal vigente en la materia**, y, por tanto, opera como fundamento jurídico de las regulaciones nacionales que dicta el Poder Ejecutivo, tal y como luce en el "Atento" del actual Reglamento Nacional de Circulación Vial, donde se citan expresamente sus arts. 27 y 29.

La reforma de 1952 modificó el art. 236 de la Constitución de 1934 (233 de la de 1942), disponiéndose en inc. 1° del art. 262:

El Gobierno y la Administración de los Departamentos, *con excepción de los servicios de seguridad pública*, serán ejercidos por una Junta Departamental y un Intendente.

La claridad de la letra transcripta –que permaneció incólume en las reformas del 66 y el 97- aventa cualquier duda que pudiera mantenerse, pues admite una única interpretación racional posible: **debido a su naturaleza, la regulación del tránsito, en lo que refiere a las normas de seguridad vial, y, por ende, al régimen policial y sancionatorio correlativo, se encuentra absolutamente excluida de la competencia legislativa municipal.**

Ante dicha norma, la conclusión fluye por si misma: los 19 reglamentos de tránsito departamentales son absolutamente inconstitucionales por notoria incompetencia de los órganos que los dictaron, desde que han dispuesto sobre una materia que, por un lado, **les está expresamente vedada**, mientras, por otro, **pertenece privativamente al Poder Legislativo por comprenderse en el campo de la reserva legal establecida por los arts. 7 y 85 num. 3° de la Constitución.**

No se salva la objeción por la circunstancia consistente en que los reglamentos dictados por las Juntas Departamentales posean "*fuera de ley en su jurisdicción*" conforme al art. 260 de la Carta, puesto que, precisamente, el art. 262 excepciona de modo expreso este principio.

El ostensible vicio jurídico se duplica porque todos los reglamentos comunales contienen, sin excepción, un capítulo contravencional-sancionatorio que violenta radicalmente el "*Nullum crimen, nulla poena sine lege*" en virtud del cual **solo el legislador nacional es titular de la potestad jurídica necesaria para definir los tipos y establecer las correspondientes penas**, aún cuando se trate de infracciones administrativas, dado que la penalización es susceptible de afectar múltiples derechos individuales, especialmente la propiedad y el trabajo.

La tolerancia tácita de la pluri-transgresión de dicha exclusión ha desembocado, p. ej., en que los gobiernos departamentales hayan pervertido la finalidad preventivo-disuasiva de las sanciones pecuniarias aplicadas por actos de tránsito ilícitos, las cuales han sido transformadas en un puro recurso fiscal que, de hecho, induce a los sancionados a la reiteración revanchista. Los permanentes aumentos de los montos de las multas municipales en términos absolutos prueban que su verdadero destino es proveer las arcas locales, y, en modo alguno contener a los infractores. A más de las arbitrariedades y ruptura de garantías que el criterio genera, es inadmisibles que un dispositivo penal dirigido críticamente a la seguridad general -de la que penden la vida y la integridad de las personas- haya degenerado en rubro meramente financiero, en "*justicia de caja registradora*", según la acertada calificación de Weston)2).

A modo de demostración definitiva de las aberrantes consecuencias a que, implacablemente, conduce la *feudalización* y el *maremagnum* normativo que la ambiente, se señala que la exclusión del art. 262 vuelve jurídicamente imposible por inconstitucional la reciente decisión del Intendente de Canelones –a estudio de su par de Montevideo- consistente en delegar el "*accertamento*" de la infracción de exceso de velocidad a una empresa privada. En principio, como se ha visto, dicha potestad ni siquiera integra la órbita de competencias de la Junta Departamental, y, por ende, menos la del Intendente. Pero, por encima de todo, se trata de **función policial por autonomasia con directas implicaciones en el campo contravencional-sancionatorio**, lo cual constituye **un cometido estatal esencial y primario** que, por

serlo, **rechaza cualquier delegación o transferencia**, o, con mayor razón, la concesión a particulares (eufemísticamente llamada hoy: “*tercerización*”). No es metáfora decir que con esta especie de inconstitucional traslado de facultades –de las que, además, se carece en absoluto- se estaría llegando a una auténtica **privatización de los feudos**.

Por idénticas razones, también es inadmisibles y jurídicamente inviable la autopostulación de una cierta empresa privada -ampliamente publicitada por la prensa- para obtener la concesión estatal de organizar, administrar y explotar un registro nacional centralizado de conductores e infractores.

Cabría ampliar considerablemente sobre estos sensibles temas, pero basta decir que, tanto el referido acto municipal como la eventual concesión privada de un registro típicamente policial, perfilan auténticas mega-inconstitucionalidades que, en cuanto se toleraran y/o generalizaran, representarían el comienzo de un proceso de desintegración y desplome del sistema constitucional, por cuanto **el Estado estaría resignando y transfiriendo ilícitamente los cometidos esenciales exclusivos, excluyentes e indelegables que justifican su existencia institucional, jurídica y política**, lo cual, por añadidura, **dejaría las garantías de los derechos individuales libradas a la discreción de la actividad particular, cuyo fin –bien que respetable- es el lucro económico propio y de ningún modo el interés general prevaleciente en materia de seguridad y orden público**.

Es ciertamente posible que las anteriores afirmaciones desaten una polémica, sobre todo desde los gobiernos departamentales pretendidamente agraviados en sus autonomías. Mas, **no se trata aquí de rebuscadas teorías jurídicas, sino, de la simple confrontación mecánica, lisa y llana, del texto constitucional con lo que sucede en la realidad normativa y empírica**; al respecto sería tan ingenuo como irrelevante argumentar que “*siempre ha sido así*”, puesto que lo hecho contra el derecho nunca puede llegar a ser derecho y, menos todavía, hallándose en juego la Constitución, que constituye la base fundamental de la estructura del sistema político-jurídico de la Nación.

Resultaría mas pueril aún sostener que la prolongada y no contradicha práctica ilícita habría derogado dicho precepto de la Carta Fundamental, esto es, que se habría operado una especie de impensable *desuetudo* parcial, lo cual terminaría de perder cualquier atisbo de asidero ante la reiteración de la exclusión del art. 262 por el constituyente de 1997, quien la dejó exactamente igual que en los textos anteriores.

Puede colegirse también que, con el fin de neutralizar las fatales conclusiones enunciadas, se intentara demostrar que la regulación del tránsito no cabría en la categoría jurídico-constitucional de los “*servicios de seguridad pública*”, lo cual, mas que un disparate, constituiría una exhibición de maciza torpeza intelectual.

7 – Convención de Circulación de Viena de 1968

Siguiendo la línea de acuerdos internacionales iniciada por el convenio de 1909 y continuada por las Convenciones de París de 1926, Ginebra 1931 y 1949 y Washington 1943, dentro del marco de las Naciones Unidas el 8 de noviembre de 1968 se acordaron dos actos: uno sobre señalización y el otro relativo a circulación vial, los cuales constituyen la condensación de la experiencia mundial en la materia explicitada con una técnica legislativa y una exhaustividad ejemplares.

Recién a los doce años el Decreto-Ley N° 15.011 -promulgado el 13.5.80- ratificó dicho instrumento, pero no así el relativo a señales debido a que la República, por ser

miembro del llamado “Convenio de Caracas”, sigue en la materia las normas del “Manual Interamericano de Dispositivos para el Control del Tránsito en Calles y Carreteras”. El compromiso asumido en Viena, conforme al lit. a) del art. 3, consistió en:

“(…) adoptar las medidas adecuadas para que las reglas de circulación en vigor en su territorio se ajusten, en cuanto al fondo, a las disposiciones del Capítulo II de la presente Convención. A condición de que dichas normas no sean en ningún punto incompatibles con dichas disposiciones”

Ante el último párrafo, se comprende que el referido acto no posee valor obligatorio propiamente dicho; empero, ello no obsta a que constituya, al mismo tiempo que un paradigma técnico, una fuente válida de conocimiento para interpretar e integrar el derecho nacional por cuanto no solo ha sido ratificado sino, además, cumpliendo su propósito, ha inspirado directamente –aunque de modo parcial- al Reglamento Nacional de Circulación Vial y a la Ordenanza General de Tránsito de Montevideo (cuya resolución reglamentaria incluso repitió casi textualmente varias definiciones viales de la Convención, siendo las únicas con que cuenta el ordenamiento jurídico vernáculo).

Mientras tanto, los reglamentos de los departamentos del interior, estancados en antiguos y perimidos modelos normativos, han sido virtualmente ajenos a los conceptos depurados del instrumento convencional, lo cual ha aumentado la profundidad de la valla técnica que los separa del cuerpo nacional y multiplicado las distorsiones y contradicciones propias de una coexistencia imposible.

8 – Reglamento Nacional de Circulación Vial, Decreto N° 118/984 de 23.3.84

Bajo la invocación del marco legal instituido por el Decreto-Ley N° 10.382 de Caminos de la República, en 1984 –en régimen de facto- el Poder Ejecutivo, modificando considerablemente a su antecesor de 1964, dictó el Reglamento Nacional de Circulación Vial actualmente en vigor.

Respecto a los defectos formales, ya se ha dicho lo suficiente con anterioridad, pero si corresponde comentar la conflictiva disposición del art. 1.2, cuyo texto es el siguiente:

Las Administraciones Municipales dentro de sus respectivas jurisdicciones establecerán las normas de tránsito complementarias y particulares a las fijadas por el Poder Ejecutivo de conformidad con lo establecido en el presente reglamento.

Este precepto determina la quiebra de la concepción dominialista, pues, de acuerdo al mismo, **ya no serían coincidentes la titularidad del dominio de las vías con la facultad de reglamentar su tránsito**; empero, es una quiebra parcial, atenuada, puesto que **se dejó subsistente –con importantes limitaciones- la facultad reglamentaria comunal**.

Es evidente que esta decreto vino a adicionar mas al cuadro de irregularidades jurídicas, pues, con respecto al Decreto-Ley N° 10.382, es francamente *illegal* debido a que el Poder Ejecutivo auto-otorgó al Reglamento Nacional que él mismo dictó el carácter de única regulación del tránsito para toda la Nación, lo cual aquel de ningún modo autoriza desde que admitió la competencia legislativa departamental concurrente según se ha visto.

En otras palabras, dicha norma significa dos cosas: uno: que dicho Poder se autoatribuyó la facultad exclusiva y excluyente de normatizar el tránsito en toda la República; y, dos: que la única competencia reconocida en la materia a las autoridades locales sería *residual*, por cuanto podrían legislar únicamente sobre aspectos

“*complementarios*” y “*particulares*”, lo cual representa la fractura parcial del dominialismo o patrimonialismo a que se hizo antes referencia

Políticamente, diríase que dicha norma representa la ofensiva del poder central contra los feudos para erigir su supremacía normativa cuasi absoluta.

Por lo tanto, el Reglamento Nacional padece -por las razones antes desarrolladas- de *inconstitucionalidad* por incompetencia del órgano decisor, e *ilegalidad* por desbordar el marco fijado por el Decreto-Ley N° 10.382 en cuyo ámbito se dictó, por lo cual, y por añadidura, representa una flagrante invasión del fuero reglamentario municipal específico que -también inconstitucionalmente- estableció esta última norma legal.

Es de acotar que, al momento de regularizarse por la Asamblea General la legislación dictada durante la suspensión institucional de 1973-1985, este decreto no fue declarado expresamente derogado, en cuyo mérito debe reputarse que permanece en vigencia formal. Esta situación desemboca en consecuencias lógicas inimaginables, p. ej., el Intendente de Montevideo no podría haber dispuesto la explotación privada del espacio de estacionamiento público como lo hizo, pues, tratándose de un aspecto fundamental del tránsito vehicular, sería competencia del Poder Ejecutivo -según el Reglamento-, salvo que se interpretara que se trata de una cuestión departamental “*particular*”. Por lo mismo, tampoco dicho órgano comunal estaría legitimado -y estos son ejemplos reales- para aumentar el monto de las multas por infracciones de circulación, ni para modificar por simple acto administrativo los topes de velocidad máxima de ciertas vías de la capital, ni para erigir a su arbitrio los peligrosísimos dispositivos técnicamente denominados “resaltos” (bárbaramente llamados -incluso en documentos oficiales- “*lomos de burro*” y “*lombadas*”), por cuanto estas cuestiones constituyen materia crítica de seguridad y policía vial y, por ende -según el art. 1.2 del Reglamento Nacional- totalmente excluidas de la competencia municipal.

Es importante señalar que muchas de la hipótesis propuestas en este trabajo se han verificado en la práctica -como las últimas- pero, las demás son imaginarias solo en apariencia, dado que eventualmente podrían dejar de ser serlo porque los ambiguos cuerpos jurídicos vistos permiten perfectamente que cristalicen en los hechos sin que ninguna autoridad pudiera ser imputada de actuar fuera de la ley, aunque si de la Constitución, lo cual representa una insólita paradoja.

Tales son algunas de las tan absurdas como inexorables consecuencias -unas reales y otras hipotéticas- de la irracionalidad, la ausencia de técnica legislativa en la articulación de los textos, el desprendimiento de la realidad y la omisión de ejercer las potestades constitucionales propias por los órganos que las poseen -en especial el Poder Legislativo-, lo cual va perdurando ya por cuatro o cinco generaciones de gobernantes, legisladores, administradores, jueces y jurisconsultos, contadas a partir de la llegada del primer automotor a esta tierra.

9 - Convención Americana sobre Derechos Humanos de San José de Costa Rica

Vuelta en 1985 a la normalidad institucional luego del interregno dictatorial iniciado en 1973, el primer acto internacional relevante del nuevo régimen democrático consistió en la incorporación de la República a la “*Convención Americana sobre Derechos Humanos*”, mas conocida por “*Pacto de San José de Costa Rica*”.

Conforme a la doctrina y la práctica tradicional invariables, el solo acto de ratificación legislativa hubiera sido suficiente para la conversión del tratado en derecho interno, y, por tanto, en estado de plena validez y eficacia legal; no obstante, con el

evidente propósito de remarcar su alta significación histórica y política, la Asamblea General declaró expresamente el valor de ley.

Dicho instrumento vino a colmar en forma exhaustiva el aparente vacío secular del texto de la Constitución en lo relativo al derecho-libertad de circulación y estancia, disponiendo en el art. 22:

1- Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado *tiene derecho a circular por el mismo* y a residir en el con sujeción a las disposiciones legales.- 2 - Toda persona tiene derecho a salir libremente de cualquier país, inclusive del propio.- 3 - *El ejercicio de los derechos anteriores no puede ser restringido sino en virtud de una ley*, en la medida indispensable en una sociedad democrática, para prevenir infracciones penales o para proteger la seguridad nacional, la seguridad o el orden público, la moral o la salud públicas o los derechos y las libertades de los demás.- 4 - El ejercicio de los derechos reconocidos en el inciso 1 puede asimismo ser restringido por ley, en zonas determinadas, por razones de interés público (...)

La claridad del texto de la cláusula transcripta exime de mayor comentario, pero, en el caso que quizá pudiera haberse albergado alguna duda con respecto a las normas constitucionales, esta norma convencional las ha disipado absolutamente en el sentido que **la ley formal y material es la única vía jurídica idónea para reglamentar el derecho de locomoción y estancia en la vía pública, esto es, el tránsito público.** Y, debe recalcar, no se trata solamente de una norma interna absolutamente válida y eficaz sino, además, **un compromiso internacional formalmente asumido por la República ante la Comunidad. Internacional.**

En consecuencia, para dar cumplimiento a la obligación contraída, debe procederse a la rectificación de la legislación actual –de por sí paciente de pluri-inconstitucionalidad- dictando la correspondiente *ley o código nacional* de circulación, que, además, debe incluir la expresa derogación de todos los reglamentos nacionales y departamentales referidos, clausurando así un estado de cosas secular incompatible con las coordenadas de una nación organizada.

Adicionalmente, ello tendría el valor de significar que el órgano constitucional competente -la Asamblea General- reasume legítimamente y de pleno derecho las facultades que se le habían, de hecho, usurpado, o, tolerado que se le usurparan.

10 – Reglamento de Tránsito del MERCOSUR

A la circulación en sentido económico se corresponde, indisolublemente, la circulación en sentido físico, y esto explica que el Grupo Mercado Común del MERCOSUR se haya apresurado a dictar la Resolución N° 892 por la que se estableció un *“Reglamento Unico de Tránsito y Seguridad”*.

Cabe manifestar que esta no es, por sí misma, una norma obligatoria sino, lo que se dado en llamar *“derecho derivado”* porque, para adquirir valor y eficacia jurídica propiamente dicha, necesita la aprobación de una norma interna de incorporación de cada estado miembro de la alianza integradora (véase Jorge Horacio Lavopa, Gaceta del Mercosur N° 15).

El Reglamento comunitario propuesto, pese a seguir en algunos puntos a la Convención de Viena de 1968, es sumamente escueto, impreciso y plagado de lagunas, lo cual se explica en que fue elaborado por el *“Subgrupo de Trabajo N°.5, Transporte Terrestre”*, obviamente integrado por técnicos en *transporte* y no en *tránsito*. Esto revela que, aún en el seno de la *intelligentzia* del organismo internacional, reina todavía la

lamentable confusión ontológica que identifica ambas actividades y, por supuesto, su regulación jurídica, lo cual –fáctica, científica y lógicamente- constituye un error irreductible.

De todos modos, la Resolución 892 representa lo que no ha de ser mas que el primer paso, pues habrá de llegarse a la larga a un genuino “Código de Tránsito del Mercosur”, seguramente mas perfeccionado que el instrumento referido, en la medida en que está en proceso de surgimiento una verdadera doctrina continental del Derecho Vial.

En tal caso, de mantenerse el contexto normativo visto, se suscitarán para la República conflictos insólitos pues, en cuanto el tránsito internacional adquiera volúmenes progresivamente significativos, debido a su inevitable carga de transgresividad y siniestralidad, se asistirá una y otra vez a contradicciones tales como, v. gr., que la misma responsabilidad subjetiva podrá ser calificada de “culpable” conforme al reglamento del departamento X donde ocurrió el incidente y como “inocente” según el cuerpo normativo comunitario, o viceversa. Por lo tanto, cabe ir pensando desde ya, p. ej., en qué explicación podría darse al transportista extranjero sobre la antinomia de reputarlo simultáneamente culpable e inocente, o, porqué en un punto de su recorrido la multa por cierta infracción es diez veces superior a la del departamento que acaba de dejar. Cabe reiterar que estos no son absurdos hipotéticos, sino probabilidades objetivas perfectamente verificables dentro de la irracionalidad que implica la multi-superposición normativa nacional ubicada en curso de colisión frontal con la normativa comunitaria de la integración económica y política.

11 – Ley N° 16.585 de 22.9.94

Por justicia, no puede dejar de señalarse que el legislador ha emprendido el camino de la reasunción –mejor dicho, asunción- de sus responsabilidades jurídico-políticas en materia de tránsito al dictar dicha Ley por la que se trató de regular una serie de cuestiones: creación de un organismo técnico; escuelas de conducción; educación vial; requisitos de la licencia conductiva; bases para la registración centralizada; elenco de sanciones, criterios de graduación de las mismas y tasas máximas de alcoholemia compatibles con el acto de conducción.

Empero, en primer lugar, es un instrumento insuficiente por referir solo a aspectos aislados de la problemática, si bien algunos de ellos son fundamentales; mas, lo peor reside en sus carencias, oscuridades y lagunas, p. ej., es lamentable que la conducción alterada por influjo etílico se haya dejado en el mismo inocuo status de mera falta administrativa, o, que no se estableciera la prohibición terminante del empleo de audifonos y teléfonos celulares durante el acto de conducción.

A pesar de dichos defectos bien podrían haberse aprovechado sus beneficios pero, a cuatro años de la promulgación, los hechos continúan demostrado la absoluta ausencia de voluntad política para poner la ley en funcionamiento, pues, ni se reglamentado, ni se ha implementado en la práctica ninguno de los mecanismos de contralor policial previstos, p. ej., la verificación permanente, in situ y sorpresiva de alcoholemia, único medio preventivo-disuasivo eficaz para poner coto a este intolerable vector de lesión y muerte masiva.

12 – Primer Congreso Nacional de Tránsito y Transporte

Evidentemente, la presión de los terribles hechos diarios causados por una circulación anómica se ha hecho sentir en las esferas oficiales, lo cual cristalizó en un primer diálogo nacional realizado en Paysandú el 30 y 31 de mayo de 1997, en el cual

convergió el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Transporte y Obras Púlicas, los Gobiernos Departamentales y las entidades gremiales del empresariado del sector.

Como el propio nombre del evento lo puso de manifiesto, se trataron conjuntamente problemas de *tránsito* y de *transporte* que, como tales, son absolutamente diferentes, puesto que aquellos refieren a la seguridad, y, estos, a la economía, sin perjuicio de importantes áreas de tangencia; pero, debe reconocerse que predominaron los primeros, lo cual no fue casual, sino, causal, en el sentido que la accidentalidad y sus orígenes probables ocuparon un lugar prioritario.

Empero, las recomendaciones finales demuestran que los gobiernos departamentales, lejos de renunciar a sus parcelas de poder, están dispuestos a mantenerlas, pero para ello necesitan, indispensablemente, de instrumentos de alcance nacional, lo cual se refleja en que las dos primeras recomendaciones –expresadas ambas en lenguaje categórico– refirieron a la instauración de la matrícula y el registro únicos. Las demás versaron –con diferentes grados de vaguedad– sobre capacitación de los cuerpos inspectivos de tránsito (planteada como aspiración), matrícula fronteriza, transporte ilegal, transporte carretero, teléfono nacional de emergencia, jornadas sin accidentes de tránsito y sin multas, comisión de prevención, educación vial en escuelas y liceos, campañas y licencia nacional para conducir maquinaria agrícola y vial.

No puede negarse que dicho Congreso representó un esfuerzo serio, pero, tampoco que privó en el mismo un concepto burocratizante de la problemática –quizá inherente a la propia mentalidad doméstica– que derivó en que las recomendaciones más relevantes fueran de orden administrativo (por ende, con repercusiones fiscales). Ello significó la posposición de numerosos aspectos críticos, p. ej., que, mientras se aspira a realizar “campañas” de seguridad y educación, se omitió la elemental solución a la necesidad candente de que el conductor que va a salir a la calle domine el ordenamiento vial como una segunda naturaleza, lo cual hoy es un imposible por tres motivos: *uno*: porque nadie se lo exige; *dos*: porque está más allá de cualquier capacidad media aprender 20 reglamentos distintos; y, *tres*: porque ninguno de los 20 textos está disponible en edición masiva y popular, ni siquiera para rendir con conocimiento mínimo un examen del que dependerán su integridad y su vida. Y la de todos.

CITAS

- (1) **Sayagués Laso, Enrique**, Tratado de Derecho Administrativo, T. I, p. 269.
- (2) **Weston, Paul B.** - Dirección y Control de Tránsito - Limusa - Mexico - 1987, p.
- (3) **Real, Alberto R.** - Los Principios... , p. 15);