

Título: **El juzgamiento de faltas municipales en la Ciudad de Corrientes. Procedimiento administrativo y revisión judicial**
Autor: Goldfarb, Mauricio - D´Amico, Hugo José
País:  Argentina
Publicación: Revista Federal de Derecho - Número 4 - Mayo 2019
Fecha: 23-05-2019 Cita: IJ-DCCXL-723

El juzgamiento de faltas municipales en la Ciudad de Corrientes

Procedimiento administrativo y revisión judicial

Mauricio Goldfarb*
Hugo José D´Amico**

1. Introducción [arriba]

El objeto de este trabajo de investigación es analizar críticamente el procedimiento contravencional en el ámbito municipal y la posterior revisión judicial de las sanciones impuestas por los tribunales de faltas.[1] Si bien la unidad de análisis que hemos considerado incluye solo a la ciudad de Corrientes, muchas de las conclusiones son extensibles a otros municipios -dentro y fuera de la provincia-, en razón de la semejanza normativa que presentan.

Los objetivos específicos del trabajo son describir el sistema sancionatorio y su revisión, así como detectar posibles inconsistencias tanto teóricas como prácticas, especialmente en lo que se refiere a la tutela efectiva de los derechos. También se plantean algunas posibles soluciones normativas a tales anomalías procesales.

El material bajo análisis abarcó los aspectos normativos del procedimiento y del proceso, así como la jurisprudencia del Superior Tribunal de Justicia de Corrientes de los últimos cinco años (2013-2018). Tanto las normas locales como los pronunciamientos judiciales han sido examinados a la luz de las normas constitucionales y legales de rango superior, la teoría elaborada por los autores nacionales en materia de tribunales administrativos y la jurisprudencia consolidada de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (Fernández Arias, Ángel Estrada).

La metodología empleada es principalmente descriptiva y cualitativa, abordando tanto los aspectos puramente normativos como los relacionados con la efectiva realización de los derechos de los ciudadanos. La idea central es exponer las reglas del procedimiento, exhibiendo sus inconsistencias y proponiendo su adecuación a los estándares admitidos para garantizar la tutela efectiva de los derechos.

Para ello, revisaremos las normas constitucionales y legales y los criterios jurisprudenciales vigentes en los órganos judiciales de máxima jerarquía, y los cotejaremos con el real desenvolvimiento que tienen los procedimientos administrativos y su revisión judicial en la unidad de análisis[2].

En síntesis, el propósito central es exponer los aspectos reglados del procedimiento y complementar esta lectura normativa con los criterios jurisprudenciales efectivamente aplicados a los casos concretos.

2. La distinción entre delitos y faltas [arriba]

Históricamente, los municipios argentinos han contado con competencia para sancionar las meras contravenciones en el ámbito de su territorio. Pero el ejercicio de esta variedad del ius punendi estatal exige un debate previo sobre si existe un criterio para distinguir los delitos de las meras infracciones administrativas o contravenciones. La respuesta tiene relevancia ya que los órganos encargados de definir cuáles son las conductas prohibidas, así como los encargados de su posterior juzgamiento son diversos.

La existencia o no de criterios distintivos ha suscitado controversias en la doctrina y una disputa entre juristas especialistas en derecho penal y derecho administrativo.[3] La doctrina nacional coincide en la inexistencia de una diferencia ontológica, ni por la intensidad de las penas, ni por los bienes protegidos entre delitos y contravenciones. Son los legisladores, en el caso de nuestro sistema federal, el Congreso de la Nación quienes califican o no una infracción como un ilícito penal.[4] Revidatti hace notar que la discusión entre quienes sostienen que delitos y contravenciones comparten o no su naturaleza, tiene consecuencias directas con la distribución de competencias de la Constitución, las que corresponderían a la legislatura nacional o provincial y que a la fecha de la sanción de la Constitución en 1853 se entendía ya que el derecho contravencional era de competencia provincial[5].

De todos modos la cuestión es compleja, porque como señala GARCÍA PULLÉS (2015), paralela a la potestad local (provincial y municipal) de establecer infracciones y sanciones en el ámbito contravencional, es indudable la competencia del gobierno federal de ejercer la potestad en las materias en las que le toca legislar[6].

La Corte Suprema de Justicia de la Nación también adhirió a esta postura en un antiguo fallo donde sostuvo que “La distinción entre delitos y contravenciones o faltas no tiene una base cierta que pueda fundarse en la distinta naturaleza jurídica de cada orden de infracciones para establecer un criterio seguro que permita distinguirlos”[7].

La diferencia entre delitos y contravenciones es entonces -al menos en nuestro ordenamiento- una cuestión de política legislativa, una decisión política del legislador que, en algunos casos opta por una protección mayor o menor de ciertos bienes, utilizando o no el subsistema penal. Las conductas no tipificadas en el código penal, pueden, en virtud de las facultades no delegadas por las provincias ser reprimidas por el subsistema administrativo local. A su vez, las unidades federales -siempre según su propio formato constitucional local- pueden transferir el control y represión de las faltas locales a cada una de las jurisdicciones municipales.

3.El marco normativo [arriba]

El artículo 5 de la Constitución Nacional obliga a las provincias a garantizar el régimen municipal. La reforma de 1994 profundizó este principio al incluir en el artículo 123 la referencia expresa a la autonomía municipal como requisito para la validez de los sistemas públicos provinciales (Gelli, 2008). Sin embargo, la Constitución Nacional no establece cuales son las pautas que cada estado provincial debe adoptar en estos regímenes, dejando librado a cada jurisdicción el diseño de la autonomía municipal[8].

En el caso de nuestra unidad de estudio, la provincia de Corrientes establece un grado amplio de autonomía a los municipios. El artículo 216 de la Constitución provincial reconoce “la existencia del municipio como una comunidad de derecho natural y sociopolítica, fundada en relaciones estables de vecindad y como una entidad autónoma en lo político, administrativo, económico, financiero e institucional”. Además, la carta magna provincial establece que ninguna autoridad puede vulnerar la autonomía municipal y que, en caso de normativa contradictoria, prevalece la legislación del municipio en materia específicamente local. De este modo, la constitución provincial recoge el movimiento doctrinario y jurisprudencial en pos del reconocimiento de la autonomía, finalmente consagrado en la reforma de la Constitución Nacional de 1994 (MIDON, 2008). Adicionalmente, la constitución provincial reconoce en su artículo 219 que los municipios tienen el derecho de establecer su propio orden normativo mediante el dictado de Cartas Orgánicas sancionadas por una Convención Municipal, que deben asegurar los principios del régimen democrático, representativo y participativo[9]. Además, prevé expresamente la creación de juzgados de faltas en su artículo 233[10].

En el ejercicio de la habilitación otorgada por el artículo 219, el municipio de Corrientes dictó su Carta Orgánica Municipal (COM) en 1993 (luego reformada en 2013)[11]. En su redacción actual la COM, en el capítulo de Atribuciones y deberes del Honorable Concejo Deliberante incluye la de dictar el Código de Faltas, Infracciones y Contravenciones (artículo 29 inciso 20). Además, la sección segunda (correspondiente al Departamento Ejecutivo) contiene el Capítulo VII referido al Tribunal Administrativo de Faltas. El artículo 63 de la COM establece que: “Los Tribunales Administrativos de Faltas tendrán como competencia el juzgamiento y sanción de las faltas, infracciones y contravenciones a las normas municipales o de otra jurisdicción cuya aplicación corresponda a la Municipalidad”.

4. Principios aplicables [arriba]

4.1. Principios del procedimiento administrativo

Hemos visto en el apartado anterior, el conjunto de hechos y actos que se llevan a cabo para investigar posibles infracciones a las normas municipales constituye un verdadero procedimiento administrativo[12]. En consecuencia, resultan de plena aplicación las normas que rigen en general el procedimiento administrativo: La Constitución Nacional y Tratados Internacionales de Derechos Humanos, sin perjuicio de las particularidades del caso y de las normas específicas dictadas por los órganos de aplicación, como más abajo veremos[13].

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha resuelto que las garantías del artículo 8.1. del Pacto de San José de Costa Rica, no obligan solo a los jueces, sino también a las autoridades administrativas que tengan funciones de adoptar decisiones que determinan derechos[14]. La plena aplicación de las garantías procesales al procedimiento administrativo sancionatorio -en especial respecto de la duración del

procedimiento- ha sido ratificada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el precedente Losicer[15].

El carácter administrativo del procedimiento de faltas está expresamente reconocido en el artículo 5 de la Ordenanza 3588 (texto según Ordenanza 3719)[16] que establece que en el procedimiento administrativo de juzgamiento se aplicará en primer término la Ley N° 3460.

Al aplicarse el Código Procedimientos Administrativos, toda la actividad de los órganos públicos debe estar inspirada en los principios de legalidad, impulso e instrucción de oficio, determinación de la verdad material, celeridad, economía, sencillez, eficacia, moralidad, respeto, decoro, informalismo, publicidad, presunción de libertad, y especialmente debido proceso formal y material[17]. También deben aplicarse - supletoriamente- las normas relativas al cómputo de los plazos, elementos del acto administrativo y nulidades.

A pesar de ello, en una deficiente técnica legislativa, el Código de Procedimientos de Faltas de la municipalidad de Corrientes (Ordenanza 3588)[18] establece en su art. 5 que: Las disposiciones generales del Código Penal y las del Código Procesal Penal de la Provincia de Corrientes, son aplicables supletoriamente al juzgamiento de las faltas, siempre que no sean expresa o tácitamente excluidas en el presente Código.

4.2. Principios del derecho administrativo sancionador

Dentro del procedimiento administrativo en general, el campo específico de la materia disciplinaria es el Derecho Administrativo Sancionador. Por ello, además de los principios generales de procedimiento administrativo, son aplicables los principios de legalidad, inocencia, razonabilidad y tutela judicial efectiva[19]. A continuación, desarrollaremos cada uno de estos principios, con especial referencia al procedimiento disciplinario.

¿Cuál es el órgano que debe determinar las conductas irregulares? De acuerdo con el principio de legalidad, solo corresponde al órgano legislativo la calificación de una conducta como ilícita.[20] En el caso objeto de estudio, es el Concejo Deliberante de la ciudad de Corrientes. Es necesario que la conducta punible y que la sanción estén debidamente descriptas en la ley formal, sin perjuicio de algunos detalles que puedan delegarse en el órgano administrativo[21]. Este ha sido el criterio de la Corte Suprema de Justicia de la Nación ratificado en numerosos fallos, entre los que destaca Camaronera Patagónica[27] donde el máximo tribunal volvió a resolver que es inválida la delegación sin indicar claramente el núcleo de la conducta ilícita y la sanción correspondiente[22]. Por lo dicho, tanto la conducta infractora como la sanción que puede aplicarse deben estar suficientemente descriptas en la Ordenanza, so pena de nulidad. La Ordenanza 3588 así lo establece en su artículo 3: “Ningún juicio de faltas puede ser iniciado sino por la comprobación de actos u omisiones calificadas como tales en una disposición legal anterior al hecho”.

Durante todo el procedimiento administrativo el imputado goza de la garantía de inocencia. Este principio solo cede ante la existencia de una resolución administrativa firme (por haber sido consentida) o una sentencia judicial firme que confirme la sanción impugnada[23]. ¿Cómo se compatibilizan la presunción de inocencia y la presunción de legitimidad del acto administrativo, una vez que se dicta el acto sancionatorio? El sistema que entendemos más coherente con el subsistema administrativo es que el acto sancionatorio goza de presunción de legitimidad y ejecutoriedad, desde su dictado y hasta que exista una resolución judicial en contrario, pero otorgando efectos suspensivos a la interposición de los recursos administrativos. Además, y si bien corresponde a la etapa del proceso judicial posterior, existe la posibilidad -que deberá merituar el juez según las circunstancias del caso- de otorgar medidas cautelares que suspendan la ejecución de la sanción, cuando su ejecución fuera excesivamente gravosa o causare perjuicios irreparables.

El principio de razonabilidad -que surge del artículo 28 de la Constitución Nacional-[24] se aplica a todos los poderes del Estado, irradiando la actuación de los funcionarios y vedando la arbitrariedad. La razonabilidad es lo opuesto a la arbitrariedad, a lo carente de sustento en los hechos y el derecho aplicables. El examen de razonabilidad comprende a la proporcionalidad. Por ello, la sanción debe guardar siempre una adecuada proporción con la gravedad de la falta comprobada[25]. El artículo 14 de la Ordenanza 3588 contempla expresamente este principio al establecer que las penas serán graduadas según las circunstancias, la naturaleza y la gravedad de las faltas y se tendrán en cuenta, las condiciones personales y antecedentes del infractor (con elevación de la pena en caso de reincidencia, artículo 17).

Cuando se instruye un procedimiento disciplinario, el imputado debe gozar de todas las garantías del debido proceso adjetivo: a ser oído, a ofrecer, producir y alegar sobre la prueba pertinente y a una decisión fundada dictada en tiempo razonable. Estas garantías son operativas tanto en el procedimiento administrativo, como en el eventual proceso judicial posterior. En relación a éste, el acusado de una

infracción tiene derecho al acceso a la revisión judicial amplia. Las restricciones no voluntarias a la revisión judicial de la actuación administrativa no se compatibilizan con la garantía de la tutela efectiva consagrada a nivel constitucional y supranacional. Asimismo, y una vez iniciada la causa el impugnante tiene derecho a un debate pleno y amplio y no solo restringido a las cuestiones de derecho. Finalmente, y además de las garantías procesales comunes a todo procedimiento contencioso, el sancionado tiene derecho a una sentencia fundada y con la posibilidad de ser recurrida ante un tribunal superior.

5. El procedimiento [arriba]

5.1. Inicio

El procedimiento puede iniciarse de oficio, por simple denuncia verbal o escrita ante la autoridad administrativa competente. No se requieren formalidades especiales, ni patrocinio letrado. De todos modos, la inmensa mayoría de los expedientes se inicia cuando un agente con competencia para verificar las supuestas infracciones, en el ejercicio de sus funciones, comprueba la existencia de una infracción, y labra un "acta de infracción". El acta debe contener los elementos necesarios para determinar[26]:

- a) El lugar, fecha y la hora de la comisión del hecho o de la omisión punible y la descripción de la naturaleza y las circunstancias de la falta.
- b) Las características de los elementos o vehículos empleados para cometerla.
- c) El nombre y domicilio del presunto infractor (si fuera posible).
- d) El nombre y domicilio de los testigos (si fuere posible).
- e) La firma del agente municipal, con aclaración del nombre y cargo.

Las actas labradas por el agente con todos estos requisitos y que no sean enervadas por otras pruebas, pueden ser consideradas por el Juez como plena prueba de responsabilidad del infractor. En este sentido, es importante subrayar que el juez de faltas deberá apreciar según las reglas de la sana crítica la fuerza de convicción que posean estas otras pruebas para convencerlo de la inexactitud del acta.

La norma municipal prevé también la posibilidad que las actas de comprobación emanen de medios electrónicos (cinemómetro, conocido como foto-radar). En este caso, las actas electrónicas deben contener, además de los elementos anteriores, la patente, marca y año del vehículo, la ubicación exacta, la velocidad del vehículo y la máxima permitida en ese lugar y los datos del dispositivo de control (marca, modelo y número de serie)[27].

En todos los casos el acta debe contener el emplazamiento para que después de los 3 (tres) días hábiles y dentro de los 8 (ocho) días hábiles de su labrado el infractor comparezca ante el Juez de Faltas para su juzgamiento o efectúe el pago voluntario. Cuando se trata de infracciones detectadas mediante sistemas automáticos y semiautomáticos, el pago voluntario cuenta con dos fechas de vencimiento para que el inculpado pueda optar: El primer vencimiento opera a los 90 días contados desde la comisión de la infracción, con un descuento del 50% del valor mínimo de la infracción. El segundo vencimiento opera a los 60 días y tiene un descuento del 25% del valor mínimo de la infracción[28]. Este emplazamiento se realiza bajo apercibimiento de iniciarse el juicio contravencional y de que se considere su incomparecencia injustificada como agravante y la prosecución del juicio en rebeldía.

En el momento de la comprobación se debe entregar al presunto infractor copia del acta labrada, y si estuviera ausente se la dispondrá de manera que pueda ser habida por el mismo (generalmente en el parabrisas del vehículo o en el domicilio donde se constata la infracción). El infractor será pasible del apercibimiento por incomparecencia, únicamente en el supuesto de haber firmado el acta labrada por el agente.

Los hechos objeto de juzgamiento pueden incluir a todo tipo de contravenciones a las disposiciones municipales. La Ordenanza 3588 utiliza de modo indistinto las expresiones "falta", "infracción" y "contravención". No se requiere probar dolo, ya que incluso el obrar culposos es punible (no así la tentativa). En cambio, no son punibles las conductas de quienes no hayan cumplido los 16 años de edad[29].

5.2. Actuaciones posteriores

Dentro de las 48 horas de comprobada la falta, el agente remitirá las actuaciones al Tribunal de Faltas. Si el imputado realiza el pago voluntario (que implica una disminución del 50% del importe de la multa) el

procedimiento finaliza, sin perjuicio que a los fines de la reincidencia, el pago voluntario tiene los mismos efectos de una sentencia condenatoria.

Si no se abona la multa de este modo tiene lugar el juicio contravencional. Si el imputado no se presenta a estar a derecho, se realiza una segunda citación bajo expreso apercibimiento de seguir el juicio en rebeldía. Si, en cambio, el imputado comparece, el juez le dará a conocer los antecedentes contenidos en las actuaciones y le oírán personalmente, invitándolo a que haga su defensa en el acto. El juicio debe ser público y el procedimiento oral. No existen restricciones respecto de los medios probatorios que pueden ser utilizados (testigos, informes, documentos, etc.). La prueba debe ser ofrecida y producida en la misma audiencia, salvo que no fuera posible, caso en el que el juez podrá disponer la realización de nuevas audiencias. Esta exigencia aparece como de dudosa constitucionalidad por afectación del debido proceso adjetivo, al poner en cabeza del particular el comparendo de los testigos, o la respuesta de los informes de oficinas públicas y privadas, todo ello en el mismo acto de la audiencia. El Juez decidirá sobre la pertinencia de las pruebas ofrecidas y denegará, sin recurso alguno, la producción de las que no sean directamente conducentes. Cuando lo considere conveniente, aceptará la presentación de escritos o dispondrá que se tome versión escrita de las declaraciones, interrogatorios y careos. También podrá ordenar medidas para mejor proveer. En todos los casos, se dará al imputado la oportunidad de controlar la producción de las pruebas.

6. La sentencia [arriba]

Cumplida la audiencia con el imputado y sustanciada la prueba alegada en su descargo, el Juez debe fallar en el acto o en un plazo máximo de 5 (cinco) días. Si hallare culpable al infractor, el juez puede aplicar las penas de multa, decomiso, clausura, inhabilitación o concurrencia a cursos especiales de educación (cuando se trate de infracciones de tránsito). Tanto la clausura como la inhabilitación no pueden superar los 180 días o el cese de la causa de infracción si este fuera menor (p.e. el cierre preventivo de un comercio por la falta de cumplimiento de un requisito luego cumplimentado).

La acción y la pena se extinguen por la muerte del imputado o condenado y por prescripción (al año para la acción por falta leve; a los dos años para la acción por falta grave y para las sanciones; a los cinco años para las faltas graves de tránsito[30]). En todos los casos, la prescripción se interrumpe por la comisión de una nueva falta de la misma naturaleza o por la secuela del juicio contravencional (la citación del imputado). La prescripción debe ser declarada de oficio aunque el imputado no la hubiere opuesto.

La sentencia dictada en rebeldía será notificada al infractor para que la haga efectiva en un plazo de 3 (tres) días hábiles bajo apercibimiento de que -en caso contrario- se remitirán las actuaciones al Servicio Jurídico Permanente de la municipalidad para su cobro por vía judicial por la vía del apremio.

La sentencia del Tribunal de Faltas es un verdadero acto administrativo. Por lo tanto, debe reunir todos los requisitos propios de un acto administrativo a los fines de su validez y eficacia. El carácter administrativo de la sentencia está reconocido expresamente por el artículo 66 de la COM: "Las decisiones definitivas de los Tribunales Administrativos de Faltas serán susceptibles de revisión judicial. El procedimiento administrativo de los Tribunales Administrativos de Faltas deberá garantizar el ejercicio real y efectivo del derecho de defensa y el debido proceso. En ningún caso podrán imponerse penas privativas de la libertad ni violatorias del derecho de propiedad".

En particular, la decisión debe ser debidamente fundada. Tratándose de un acto discrecional, el juez debe necesariamente explicar la determinación de la sanción con un anclaje en los elementos específicos del caso, y un razonamiento adecuado a las circunstancias concretas, y no con una mera referencia a las normas aplicables al caso.

7. Recursos [arriba]

El sistema recursivo municipal posee una previsión normativa muy escueta. Se establece el principio de que todas las sentencias son apelables y que el juez debe asentar tal circunstancia al notificarla, haciendo saber los recursos que contra ella pueden interponerse, bajo pena de nulidad.

Los recursos previstos en la Ordenanza 3588 son los de apelación, nulidad y queja. El recurso de apelación se puede deducir ante el mismo Juez de Faltas que entiende en la causa, solo contra las sentencias definitivas. Debe ser deducido dentro de los 2 (dos) días hábiles siguientes a la notificación de la sentencia. El recurso de nulidad solo es admisible contra las resoluciones pronunciadas con violación u omisión de las formas sustanciales del procedimiento, o por un defecto que por su gravedad nulifique las actuaciones. Sólo procede contra las resoluciones en que sea admisible la apelación, y debe interponerse en el mismo plazo.

El recurso de queja podrá interponerse directamente ante el tribunal de apelación (Juzgado Correccional), cuando el juez de faltas deniegue los recursos de apelación o nulidad debiendo concederlos, o para el caso de retardo de justicia. En el primer caso, debe interponerse dentro del primer día hábil subsiguiente al de la notificación de la denegatoria. En caso de retardo de justicia, no podrá deducirse sin que el interesado haya urgido -previamente y por escrito- el despacho del Juez de Faltas, y este dejara de expedir resolución dentro de los 2 (dos) días hábiles siguientes. Ambos plazos son exiguos y susceptibles de impugnación constitucional por la posible afectación de la garantía de defensa en juicio.

La competencia de los juzgados correccionales como órgano de apelación de las decisiones de los juzgados de faltas resulta del artículo 97 inciso 16 de la Ley N° 6042 (Ley orgánica de municipalidades de la provincia de Corrientes), [31] aplicable en los aspectos no reglados por las cartas orgánicas municipales. Sin embargo, esta competencia ha sido cuestionada por los propios Juzgados Correccionales, a partir de la creación en la provincia del fuero contencioso administrativo. El Superior Tribunal de Justicia ha desestimado estos planteos, ratificando la competencia del fuero correccional. Así lo resolvió el alto tribunal en los autos "Expediente Administrativo en la causa Nro. 15979 Letra "A" Año 2013 Infractor: Abad José Alfredo del Juzgado de Faltas Nro. 4 - Capital" Expte. N° AC1 5359/17, sentencia del 29 de mayo de 2018. En el caso, el tribunal ratificó sus precedentes[32] y sostuvo que la decisión administrativa tomada por el juez de faltas encuentra suficiente control judicial ante los tribunales competentes en cada jurisdicción, que en el orden local son los correccionales conforme artículo 97 inciso 16 de la vigente Ley Orgánica de Municipalidades de Corrientes (6042). Del mismo modo, coincidiendo con el dictamen fiscal, el Superior Tribunal sostuvo que "la descentralización de la competencia contencioso administrativa mediante la atribución de la misma a los juzgados y cámara contencioso administrativos no implica la derogación per se de la competencia que por normas especiales se atribuye a otro órgano jurisdiccional (como en el caso al juzgado correccional en virtud del inc. 16 del art. 97 de la ley 6042/11), salvo derogación expresa".[33]

La interposición de los recursos no tiene, en principio, efectos suspensivos. No obstante, el Juez de Faltas podrá concederlos con efecto suspensivo cuando -a su criterio- la ejecución de la sentencia pueda causar un grave daño al administrado y su suspensión no ocasione perjuicio al interés público.

8. Las inconsistencias y los déficits del sistema recursivo [arriba]

El régimen recursivo del procedimiento de faltas de nuestra unidad de análisis presenta graves inconsistencias. En primer lugar, es necesario destacar que no se hallan previstos ni el recurso de aclaratoria ni el de revocatoria, con lo cual el tribunal de faltas no puede siquiera -al menos en la previsión normativa- enmendar errores propios, de oficio o a pedido de parte.

En segundo término, solo se hallan previstos los recursos de apelación y nulidad, en un brevísimo plazo de dos días. Este plazo tan exiguo, aparece como de dudosa constitucionalidad, por la posible afectación de la debida defensa en juicio de los derechos. Pero, lo más grave es que, siendo un recurso administrativo que se interpone ante el mismo órgano emisor, debe ser resuelto -previa concesión- por un órgano judicial: el juzgado correccional. De este modo, el límite del procedimiento administrativo (con sus reglas de informalismo, presunción de legitimidad, requisitos de validez del acto, nulidades, sistema de notificaciones, etc.) y el proceso judicial, con reglas absolutamente diversas queda difuminado, con el consiguiente peligro para los derechos del ciudadano (Balbin, C. 2013). Esta posible afectación es aún más grave cuando se considera que no se halla prevista una revisión amplia del acto, ya que el recurso a ser considerado por el órgano jurisdiccional es de naturaleza administrativa: no se trata de una acción, ni tampoco un recurso directo. De este modo, la vía de revisión de la actividad jurisdiccional administrativa no cumple con los requisitos fijados por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en Fernández Arias y Ángel Estrada (Gordillo, A. 2009).

Otra clara afectación de la tutela judicial y de la garantía de la doble instancia, -tanto del ciudadano como del propio municipio- tiene lugar porque la sentencia dictada por el juzgado correccional (resolviendo la apelación o la queja) solo puede ser revisada a través de un recurso de casación, previsto en el Código Procesal Penal. La naturaleza extraordinaria de la casación veda -como regla- el examen de cuestiones de hecho -y nuevamente- el ofrecimiento y producción de prueba.

La revisión de la jurisprudencia del Superior Tribunal de Justicia de Corrientes de los últimos cinco años revela la existencia de 13 (trece) casos que llegaron a su conocimiento por la vía del recurso de casación. Incluso -en 10 de los 13 casos que llegaron a la máxima instancia- es el propio municipio quien aparece interponiendo recurso extraordinario en procesos correccionales de revisión de faltas en los que ni siquiera fue parte.

Este sistema, que en principio veda la revisión del caso en forma amplia -hechos y derecho-, por parte de un tribunal en instancia superior viola el derecho al recurso reconocido en el artículo 8, inciso 2 h, de la

Convención Americana sobre Derechos Humanos (con jerarquía constitucional (art. 75 inc. 22 de la Constitución Nacional). La CIDH ha resuelto que todas las garantías procesales enumeradas en el inc. 2 del art. 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos, son igualmente exigibles en los casos regidos por las restantes materias normativas (civil, laboral, administrativo, tributario, etc.), tal como se encuentra previsto textualmente en el inciso 1 de tal artículo. En tal sentido, el tribunal internacional tuvo oportunidad de expresar a través de una sentencia suya: “El elenco de garantías mínimas establecido en el numeral 2 del artículo 8 de la Convención se aplica a los órdenes mencionados en el numeral 1 del mismo artículo, o sea, la determinación de derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”[34].

9. Conclusiones [arriba]

El procedimiento de juzgamiento de faltas municipales es una especie del género procedimiento administrativo sancionador. Por lo tanto, durante su desarrollo, deben respetarse los principios y garantías del procedimiento en general (juridicidad, impulso e instrucción de oficio, determinación de la verdad material, celeridad, economía, sencillez, eficacia, moralidad, respeto, decoro, informalismo, publicidad, presunción de libertad y debido proceso formal y material) y del derecho administrativo sancionador en particular (legalidad, inocencia, razonabilidad y tutela judicial efectiva).

A pesar del valor probatorio del acta de infracción y la presunción de legitimidad que esta posee, el supuesto infractor puede valerse de todos los medios probatorios para su defensa. La pertinencia de la prueba ofrecida debe ser admitida con un sentido amplio y favorable a la mayor garantía de la defensa en juicio.

La sentencia del tribunal de faltas es un verdadero acto administrativo, y como tal, debe reunir todos los elementos de validez de éste, so pena de nulidad o anulabilidad, según la gravedad del vicio.

El sistema recursivo previsto para el juzgamiento de las infracciones al ordenamiento municipal de nuestra unidad de análisis revela graves inconsistencias, al mezclar inapropiadamente institutos del procedimiento administrativo afectando la tutela efectiva de los derechos. No se trata de una mera incompatibilidad teórica, sino que estos vicios afectan la tutela de los derechos de los ciudadanos, la garantía de la doble instancia judicial, además de comprometer el propio interés público. Estos defectos impiden al sistema recursivo superar el estándar de validez constitucional y convencional.

Por lo expuesto, consideramos que es necesario modificar el sistema recursivo de las sentencias de faltas. En tal sentido, proponemos que se prevean expresamente los recursos de aclaratoria y revocatoria, con un recurso jerárquico en subsidio ante el Administrador del Tribunal de Faltas. El acto que resuelva este último recurso sería el que agote la vía administrativa y habilite su revisión judicial por la vía contencioso administrativa regular, en los plazos y condiciones previstas en la Ley N° 4106 (Código Contencioso Administrativo de la provincia de Corrientes). De este modo se lograría un sistema más coherente y que garantice tanto la sanción de las infracciones como el control de la actividad jurisdiccional de la administración.

Para finalizar, y hasta tanto se produzca la reforma que aquí auspiciamos, -los jueces que intervengan en la instancia de revisión judicial de las sanciones -incluso la casación ante el Superior Tribunal de Justicia- deberán realizar un examen amplio de las cuestiones objeto de recurso, que incluso puede extenderse a cuestiones de hecho, sin que puedan alegarse las restricciones propias del recurso de casación clásico[35].

Referencias bibliográficas [arriba]

AZZARI, J. (2015) Derecho penal administrativo argentino, Buenos Aires: Marcial Pons.

BALBIN, C. (2013) Tratado de Derecho Administrativo. Buenos Aires: La Ley.

BASTONS, Jorge Luis “Generalidades y particularidades del municipio argentino -algunos aportes en pos de la instauración de la autonomía municipal-”, Derecho Municipal, BASTONS, Jorge Luis (Director), Tomo I, Abeledo Perrot, 2016, Buenos Aires

CARNOTA, W. (2016) Instituciones de DerecAnclaho Público 2da. ed., Buenos Aires: La Ley.

CASSAGNE, J. (2009), Derecho administrativo (6ª ed.), Buenos Aires: Abeledo-Perrot.

CASSAGNE, J. (2009) En torno de las sanciones administrativas y la aplicabilidad de los principios de derecho penal, ED, 143-939.

- CASSAGNE, J. (2008) La prohibición de arbitrariedad y el control de la discrecionalidad administrativa por el poder judicial, LL, 10/08/08.
- DROMI, R. (2009) Derecho Administrativo (12 ed.), Buenos Aires - Madrid - México: Ciudad Argentina - Hispania Libros.
- DURAND, J. (2012) La duración razonable del procedimiento administrativo, como garantía vinculada al debido proceso y condición de validez del acto administrativo en Revista Iberoamericana de Derecho Administrativo y Regulación Económica, 14-12- 2012 (IJ-LXVI-909).
- GALLEGOS FEDRIANI, P. (2007) Ejecución de sentencias contra el Estado Nacional, en CASSAGNE, J. C. -dir.- (2007), Tratado de Derecho Procesal Administrativo, 2, Buenos Aires: La Ley.
- GARCIA PULLÉS, F. (2015) Lecciones de Derecho Administrativo, Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- GARCÍA RAMIREZ, S. (2012) El debido proceso. Criterios de la jurisprudencia interamericana Ciudad de México: Porrúa.
- GELLI, M. A. (2008), Constitución de la Nación Argentina. Comentada y concordada (4° ed.), Buenos Aires: La Ley.
- GORDILLO, A. (2009) Tratado de Derecho Administrativo (10ª ed.), Buenos Aires: F.D.A.
- KRIVOCAPICH, G. (2014) Vivir al margen del principio de reserva de ley. Comentario al fallo 'Camaronera', MJ-DOC-6755-AR | MJD6755, 10/06/14.
- LINARES, J. (1970) Razonabilidad de las leyes, 2° ed. act. Buenos Aires: Astrea.
- LORENZO, S. (1996) Sanciones Administrativas, Montevideo: Faira.
- MALJAR, D. (2004) El Derecho Administrativo Sancionador, 1ª Ed. Buenos Aires: Ad. Hoc.
- NIETO GARCIA, A. (2012) Derecho Administrativo Sancionador, 5ta. Edición totalmente reformada, Madrid: Tecnos.
- MAIER, J. (2000) Sistema penal y sistema contravencional, Revista Actualidad en Derecho Público N° 13.
- REVIDATTI, G. (1985) Derecho Administrativo, Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo.
- REVIDATTI, G. - SASSON, J. (1986) Procedimiento Administrativo, Corrientes: Cícero.

Notas [arriba]

* *Mauricio Goldfarb: Doctor en Derecho (UNNE), Especialista en Derecho Administrativo (UNNE) Docente de la Cátedra A de Derecho Administrativo I de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas de la UNNE. Correo electrónico: estudiogoldfarb@hotmail.com*

** *Hugo José D'Amico: Especialista en Derecho Administrativo (UNNE). Correo electrónico: hugojosedamico@hotmail.com.*

[1] Una versión abreviada y preliminar de este trabajo fue presentado para su consideración en las XIV Jornadas de Comunicaciones Científicas de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas de la UNNE celebradas en octubre de 2018.

[2] Los autores agradecen especialmente a la Dra. Analía Piazza Labat de Leiva (Jueza de Faltas N°2 de Corrientes) por su colaboración con la elaboración de este trabajo.

[3] NIETO GARCÍA, Alejandro. Derecho Administrativo Sancionador, 5ta. Edición totalmente reformada, Tecnos, Madrid, 2012, p. 150 y siguientes y MAIER, Julio B. Sistema penal y sistema contravencional, Revista Actualidad en Derecho Público N° 13, 2000 pág. 27 y siguientes.

[4] GARCÍA PULLÉS, Fernando. Lecciones de Derecho Administrativo, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2015, p. 583 y siguientes; BALBÍN, Carlos F. Tratado de Derecho Administrativo Tomo II, pág. 454.

[5] REVIDATTI, Gustavo Adolfo. A. Derecho Administrativo, Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires, 1985, Tomo I, pág. 274 y siguientes.

- [6] GARCÍA PULLÉS, Fernando. Lecciones..., pág. 582 y siguientes.
- [7] CSJN, Castellini, Ernani Luis c/ Dirección General del Impuesto a los Réditos fallo del 3/07/46; Fallos 205:173.
- [8] BASTONS, Jorge Luis "Generalidades y particularidades del municipio argentino -algunos aportes en pos de la instauración de la autonomía municipal-" Derecho Municipal, BASTONS, Jorge Luis (Director), Abeledo Perrot, 2016, Buenos Aires.
- [9] Artículo 219: Los municipios tienen el derecho de establecer su propio orden normativo mediante el dictado de Cartas Orgánicas sancionadas por una Convención Municipal, que deben asegurar los principios del régimen democrático, representativo y participativo, y demás requisitos que establece esta Constitución. Mientras los municipios no dicten sus Cartas Orgánicas se rigen por la Ley Orgánica de Municipalidades.
- [10] Artículo 233: Los municipios pueden crear juzgados administrativos de faltas para el juzgamiento de las infracciones a las normas municipales y a aquellas en las que el municipio sea autoridad de aplicación, pudiendo extender su competencia a otras materias como protección al usuario y consumidor, mediación comunitaria y demás atribuciones que le sean asignadas legalmente. Ejercen su jurisdicción en base a los principios de inmediatez, especialización, celeridad, economía, sencillez, publicidad y oralidad, de modo de asegurar a los ciudadanos la justa resolución de los conflictos y controversias sometidas a su conocimiento, respetando el debido proceso y el derecho de defensa.
- [11] http://ciudadecorrientes.gov.ar/sites/default/files/carta_organica_municipal.pdf.
- [12] Así lo reconoce expresamente la Carta Orgánica municipal en su artículo 89: El procedimiento administrativo municipal se regirá por las normas generales o especiales vigentes de acuerdo a esta Carta Orgánica. A falta de ello y subsidiariamente, será de aplicación el Código de Procedimiento Administrativo de la Provincia. SALGAN RUIZ, Leandro G. El Derecho Administrativo disciplinario ante el siglo XXI: La cuestión en torno a la aplicación de los principios de derecho penal en el procedimiento administrativo sancionador, Compendio Jurídico N° 65 - agosto 2012, Errepar, Buenos Aires, 2012, pág. 279/302.
- [13] Corte Suprema de Justicia de la Nación, Rodríguez Pereyra, Jorge Luis otra c/ Ejército Argentino s/ daños perjuicios del 27/11/2012, en especial los considerandos 11 y 12. 251 CIDH, caso Claude Reyes y otros c/ Chile (2006) y los allí citados. Recomiendo la lectura del análisis de las sentencias de la CIDH en este sentido en "El control de convencionalidad en el procedimiento administrativo" de FLAX, Gregorio A. en El control de convencionalidad coordinado por ALBANESE, Susana., Buenos Aires, EDIAR, 2008.
- [14] CIDH Baena, Ricardo y otros c/Panamá. Sentencia de 2/02/01, parágrafo N° 129. Este criterio fue ratificado en fallos posteriores, como Vélez Loo, Jesús c/Panamá, sentencia del 23 de noviembre de 2010, párrafo 108 y Gelman c/Uruguay Sentencia del 24 de febrero de 2011. Pueden ampliarse las líneas jurisprudenciales de la Corte Interamericana en GARCÍA RAMÍREZ, Sergio El debido proceso. Criterios de la jurisprudencia interamericana México, Porrúa, 2012.
- [15] CSJN, Losicer, Jorge Alberto y otros c/BCRA - Resol. 169/05 fallado el 26/06/12. Ver comentario de DURAND, Julio La duración razonable del procedimiento administrativo, como garantía vinculada al debido proceso y condición de validez del acto administrativo en Revista Iberoamericana de Derecho Administrativo y Regulación Económica, 14-12- 2012 (IJ-LXVI-909).
- [16] Sancionada el 21 de mayo de 2002.
- [17] Principios expresamente reconocidos en el artículo 4 de la ya citada Ley N° 3460 de Procedimiento Administrativo de Corrientes.
- [18] Disponible en <http://digesto.concejocorrientes.gov.ar/index.php?r=norma/tema&id=41>.
- [19] MALJAR, Daniel E. El Derecho Administrativo Sancionador, 1ª Ed. Buenos Aires Ad. Hoc/, 2004 p. 71 y siguientes. LORENZO, Susana. Sanciones Administrativas, Fairs, Montevideo, Uruguay, 1996; CASSAGNE, Juan Carlos. Derecho... pág. 446 y siguientes.
- [20] BALBÍN, Carlos F. Tratado... Tomo I, p. 98 y siguientes; GELLI, María Angélica. Constitución... Tomo I, pág. 328 y siguientes; CARNOTA, Walter F. Instituciones..., pág. 116; AZZARI, Juan Cruz. Derecho penal administrativo argentino, Marcial Pons, Buenos Aires, 2015, pág. 93 y siguientes.
- [21] CASSAGNE, Juan Carlos. En torno de las sanciones administrativas y la aplicabilidad de los principios de derecho penal, ED, 143-939; AZZARRI, Juan Cruz. Derecho..., pág. 93. 277 Camaronera Patagónica S.A. c/ Ministerio de Economía y otros s/ amparo sentencia del 15/04/14.
- [22] Ver comentario al fallo de KRIVOCAPICH, Germán. Vivir al margen del principio de reserva de ley. Comentario al fallo 'Camaronera', MJ-DOC-6755-AR | MJD6755, 10/06/14.
- [23] MALJAR, Daniel E. El Derecho Administrativo..., pág. 140.
- [24] LINARES, Juan Francisco. Razonabilidad de las leyes, 2ª ed. act., Astrea, Buenos Aires, 1970; GELLI, María Angélica. Constitución de la Nación Argentina..., Tomo I, pág. 420 y siguientes; CASSAGNE, Juan Carlos. La prohibición de arbitrariedad y el control de la discrecionalidad administrativa por el poder judicial, LL, 10/08/08.
- [25] Ley N° 3460, Artículo 122: Es requisito esencial la legitimidad del acto administrativo que los agentes estatales, para adoptar una decisión, valoren razonablemente las circunstancias de hecho y derecho aplicables y dispongan lo que sea proporcionado al fin perseguido por el orden jurídico, atendiendo a la causa que motiva el acto. Ver comentario del artículo en REVIDATTI, Gustavo Adolfo - SASSON, José Procedimiento Administrativo, Cícero, Corrientes, 1986, pág. 140.
- [26] Ordenanza 3588 (art. 11).

[27] En el caso de nuestra unidad de análisis, por Ordenanza N° 6527 (publicada en el BOM N° 2708 del 16 de diciembre de 2016, se homologó un convenio celebrado por el Departamento Ejecutivo Municipal con la Empresa ANCA S.R.L. para la concesión de servicio de detección de infracciones de tránsito en el ámbito de la ciudad de Corrientes.

[28] Según Resolución 2032/16 del DEM de la Municipalidad de Corrientes, publicada en el BOM N° 2639 del 02/09/16. En caso de que no se opte por ninguno de estos procedimientos, prosigue el juicio contravencional.

[29] Ordenanza 3588 (arts. 3/5).

[30] Según el artículo 89 de la Ley N° 24.449 reformada por Ley N° 26.363, a la que el municipio adhirió por Ordenanza N° 5402 del 31/03/11.

[31] Ley N° 6042, sancionada el 7/04/11, artículo 97 inc. 16: "Podrá interponerse recurso de apelación por ante el Juzgado en lo Correccional de la jurisdicción respectiva, contra las sentencias definitivas que impongan las siguientes penas: Más de quince días de arresto; clausura e inhabilitación definitiva; multa o comiso, cuando la pena impuesta por cada infracción o el valor aproximado de los efectos decomisados supere el ochenta por ciento (80%) del máximo previsto en el régimen de penalidades como sanción para la contravención más grave".

[32] "Derudder Hnos. S.R.L. s/Recurso de Apelación (Cuestión de Competencia)" Expte. STD 1556/16 (res. 330, 12/9/16) y "Derudder Hnos. S.R.L. s/Recurso de Apelación (Cuestión de Competencia)". Expte. STD 1560/16 (res. 408, 1/11/16), y "Expte. Administrativo en la causa Nro. 2817, Letra: "F", Año: 2012, Infractor: Ferreyra Pablo Nicolas del Juzgado de Faltas Nro. 4 - Capital." Expte. N° ETF 5312/12.

[33] No podemos dejar de señalar el voto del Dr. Semhan, quien a pesar de coincidir con el criterio de sus pares respecto de la competencia del fuero correccional, señala que: "Sin embargo, considero que tal asignación de competencia debería modificarse teniendo en cuenta la materia y, sustancialmente, la necesidad de asegurar el acceso a justicia y el debido proceso, derogándose en forma expresa la remisión al fuero penal correccional prevista en la Ley Orgánica de Municipalidades que, a criterio del suscripto, restringe el control al limitarlo a la vía de casación penal cuando se trata, en rigor, de un acto administrativo cuya legitimidad debería examinarse con mayor detenimiento por el fuero especializado; máxime, existiendo tanto derechos subjetivos en juego como interés fiscal comprometido".

[34] Corte IDH, caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá; fondo, reparaciones y costas, sentencia del 2/2/2001, Serie C No. 72., párr. 122 y sig.

[35] Conforme el criterio de la Corte Suprema de Justicia en los autos Casal, Matías y otro, sentencia 20/09/05: "Por ende, debe interpretarse que los arts. 8.2.h de la Convención y 14.5 del Pacto exigen la revisión de todo aquello que no esté exclusivamente reservado a quienes hayan estado presentes como jueces en el juicio oral. Esto es lo único que los jueces de casación no pueden valorar, no sólo porque cancelaría el principio de publicidad, sino también porque directamente no lo conocen, o sea, que a su respecto rige un límite real de conocimiento" (Considerando 24).