

XIV JORNADAS DE COMUNICACIONES CIENTÍFICAS DE LA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES Y POLÍTICAS UNNE

Compilación:
Alba Esther de Bianchetti

2018
Corrientes - Argentina

XIV Jornadas de Comunicaciones Científicas de la Facultad de Derecho, Ciencias Sociales y Políticas -UNNE : 2018 Corrientes -Argentina / Estefanía Daniela Acosta ... [et al.] ; compilado por Alba Esther De Bianchetti. - 1a ed . - Corrientes : Moglia Ediciones, 2019.
548 p. ; 29 x 21 cm.

ISBN 978-987-619-344-3

1. Análisis Jurídico. I. Acosta, Estefanía Daniela II. De Bianchetti, Alba Esther, comp.
CDD 340

ISBN Nº 978-987-619-344-3

Editado por **Moglia Ediciones**

Todos los derechos reservados - Prohibida su reproducción total o parcial, por cualquier método
Queda hecho el depósito que previene la ley 11.723



Impreso en **Moglia S.R.L.**, La Rioja 755
3400 Corrientes, Argentina
moglalibros@hotmail.com
www.mogliaediciones.com
Octubre de 2019

RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y REVISIÓN JUDICIAL DE LAS SENTENCIAS DE LOS JUZGADOS MUNICIPALES DE FALTAS

Goldfarb, Mauricio
estudiogoldfarb@hotmail.com

Resumen

El examen del régimen de recursos administrativos del procedimiento de faltas municipales, así como su revisión judicial posterior revela inconsistencias que afectan la debida tutela de los derechos de los administrados. Es necesario adecuar la vía recursiva a los presupuestos que exige la doctrina y jurisprudencia administrativa para los tribunales administrativos para evitar una alteración de la defensa en juicio de los derechos, a la par de garantizar el interés público comprometido.

Palabras claves: Tribunales Administrativos, Tutela Efectiva, Agotamiento de la Vía Administrativa.

Introducción

El objeto de este trabajo es analizar críticamente el régimen de los recursos administrativos y la posterior revisión judicial de las decisiones adoptadas por los Tribunales administrativos de Faltas. La unidad de análisis del estudio comprende a los juzgados de faltas de la municipalidad de la ciudad de Corrientes y los órganos judiciales encargados del control posterior (Juzgados Correccionales y Superior Tribunal de Justicia). Los objetivos específicos de esta investigación son exponer críticamente algunas inconsistencias del régimen recursivo y de la revisión judicial de las sentencias condenatorias y plantear algunas posibles soluciones a tales inconsistencias.

Materiales y método

El material sobre el que se trabajó abarca los aspectos normativos del procedimiento y del proceso, así como la jurisprudencia del Superior Tribunal de Justicia de los últimos cinco años. 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 trámite recursivo, exhibiendo sus inconsistencias y proponiendo su adecuación a los estándares admitidos para garantizar la tutela efectiva de los derechos.

Discusión y resultados

El marco normativo

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, M. 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. En el caso de nuestra unidad de estudio, la provincia de Corrientes reconoce 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 jurisprudencia consagrado en la Constitución Nacional de 1994 (MIDON, 2008). Adicionalmente, 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. Además, prevé expresamente la creación de juzgados de faltas en su artículo 223. 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).¹ En su redacción actual, en el capítulo de Atribuciones y deberes del Honorable Concejo Deliberante se incluye la de dictar el Código de Faltas, Infracciones y Contravenciones (artículo 29 inciso 20). Además, la sección segunda (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”.

Principios generales del procedimiento sancionador

Como 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.² 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.³ 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.⁴ La plena aplicación de las garantías procesales al procedimiento administrativo sancionatorio (MALJAR, 2004) -en especial respecto de la duración del procedimiento- ha sido ratificada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el precedente *Losicer*.⁵

El carácter administrativo del procedimiento de faltas está expresamente reconocido en el artículo 5 de la Ordenanza 3588 (texto según Ordenanza 3719)⁶ que establece que en el procedimiento administrativo de juzgamiento se aplicará en primer término la ley 3460. A pesar de ello, en una deficiente técnica legislativa, el Código de Procedimientos de Faltas establece en su artículo 5 la aplicación supletoria de las disposiciones generales del Código Penal y las del Código Procesal Penal de la Provincia de Corrientes.

La sentencia

El procedimiento de faltas puede iniciarse de oficio o por una denuncia. Con el acta de infracción, se notifica al imputado. El supuesto infractor puede acogerse al sistema de pago voluntario (con atenuación de la multa) o someterse al juicio de faltas. Este juicio le permite ofrecer y producir pruebas que destruyan la presunción de legitimidad de la que goza el acta de infracción. Cumplida la audiencia con el imputado y sustanciada la prueba alegada en su descargo, el Juez debe fallar en el acto o dentro del plazo de 5 (cinco) días. Si hallare culpable al infractor, el Juez de Faltas 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.

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”.

¹ http://ciudaddecorrientes.gov.ar/sites/default/files/carta_organica_municipal.pdf

² 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.*

³ 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.

⁴ CIDH, *Baena, Ricardo y otros c/Panamá*. Sentencia de 2/02/01, parágrafo N°129. Este criterio fue ratificado en fallos posteriores, como *Vélez Loor, Jesús c/Panamá*, sentencia del 23 de noviembre de 2010, párrafo 108 y *Gelman c/Uruguay* Sentencia del 24 de febrero de 2011.

⁵ CSJN, *Losicer, Jorge Alberto y otros c/BCRA – Resol. 169/05* fallado el 26/06/12.

⁶ Sancionada el 21 de mayo de 2002.

Recursos:

El sistema recursivo municipal es muy escueto. Se establece el principio de que todas las sentencias son apelables y 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 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 sólo tendrá lugar contra resoluciones pronunciadas con violación u omisión de las formas sustanciales del procedimiento, o por un defecto que por su gravedad anule las actuaciones. Sólo procede contra las resoluciones en que sea admisible la apelación, y 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 acordarlos, o para el caso de retardo de justicia, dentro del primer día hábil subsiguiente al de la notificación de la denegatoria. En caso de retardo de justicia, no podrá deducirse sin que previamente, el interesado haya urgido por escrito el despacho del Juez de Faltas, y éste dejara de expedir resolución dentro de los 2 (dos) días hábiles siguientes. La interposición de los recursos no tiene 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.

Las inconsistencias y los déficits del sistema recursivo

El régimen recursivo del procedimiento de faltas presenta graves inconsistencias. En primer lugar, es necesario destacar que no se halla previsto 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 brevísimos plazo de dos días. Este plazo tan exiguo, parece de dudosa constitucionalidad, por la posible afectación de la debida defensa. 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).

También existe una clara afectación a la tutela judicial y a la garantía de la doble instancia, -tanto del ciudadano como del propio municipio- 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, cuya naturaleza extraordinaria veda la revisión de cuestiones de hecho –y nuevamente- el ofrecimiento y producción de prueba. El estudio 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 de casación, donde incluso el propio municipio -en 10 de los 13 casos que llegaron a la máxima instancia- aparece interponiendo recurso extraordinario en procesos correccionales de revisión de faltas en los que no fue parte.

Conclusiones

El sistema recursivo previsto para el juzgamiento de las infracciones al ordenamiento municipal 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 generan riesgos para la tutela de los derechos de los ciudadanos y para el propio interés público.

Por lo expuesto, considero que es necesario modificar el sistema recursivo de las sentencias de faltas. En tal sentido, propongo 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 4106 (Código Contencioso 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.

Referencias bibliográficas

- Balbin, C. F. (2013).*Tratado de Derecho Administrativo*. La Ley: Buenos Aires.
- Gelli,M.A.(2008).*Constitución de la Nación Argentina. Comentada y concordada*(4ºed.).Buenos Aires: LaLey.
- Gordillo,A. (2009).*Tratado de Derecho Administrativo*.(10ºed.), Buenos Aires:F.D.A.
- Maljar, D. (2004).*El Derecho Administrativo Sancionador*, 1ª Ed. Buenos Aires: Ad. Hoc.
- Midón, M. (2008).*La nueva Constitución de la Corrientes*, Corrientes: MAVE.

Filiación institucional: Integrante del Proyecto de Investigación P.I N° G003, “La gestión pública en la agenda estatal en el orden jurídico local, regional y global”, acreditado por Resolución N° 872/13 UNNE.