

Sumario 1. Competencia contravencional de faltas municipales de Jueces Comunitarios. 2. Proyecto de reforma ley 10.703 (Código Penal de Faltas de la Provincia de Santa Fe) 3. Métodos alternativos de resolución de conflictos en materia de contravenciones. 4. Control de ejecución de la pena por Jueces Comunitarios.

1. Competencia contravencional de faltas municipales de Jueces Comunitarios.

En el artículo 123 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (Ley 10.160) se establece la competencia funcional y material de los Jueces Comunitarios de las Pequeñas Causas, sin perjuicio de las funciones y materias que les encomiendan otras leyes, les compete en relación al siguiente inciso:

1) Conocer y decidir acerca de contravenciones municipales o comunales cuando no existan jueces municipales o comunales de faltas;

En lo que respecta al primer inciso la función del Juez Comunitario se rige por las disposiciones inherentes al procedimiento administrativo, esto implica ciertas diferencias con el proceso judicial en pos del interés público, como ser no existe caducidad de instancia, la administración puede volver sobre sus actos, rigiendo principios fundamentales del derecho administrativo a tener en cuenta como ser informalismo a favor del administrado sin necesidad de patrocinio letrado, gratuidad, lo que implica que no hay condenados en costas. Rigiéndose en la materia por la Ley Nacional de Procedimiento Administrativo. 19.549, Decreto Acuerdo N° 10204 /1958 en la Provincia de Santa Fe y respectivas ordenanzas municipales. Dicho procedimiento a opinión del autor resulta eminentemente inquisitivo, ya que no existe órgano acusador, lo cual viola la garantía del Juez Imparcial porque al investigar se desmaterializa esta cualidad.

Cuando se recurren las resoluciones en materia contravencional de faltas, actúa como segunda instancia el Juzgado en lo Penal de Faltas de su jurisdicción en virtud del artículo 99 de la L.O.P.J que establece la competencia de los Juzgados Penales de Faltas, una vez agotada la vía administrativa ante el poder ejecutivo ya sea ante el Intendente o Comisión Comunal según corresponda.

ARTICULO 99. (Texto cfr. Ley 13.133) Además de lo dispuesto en el artículo anterior, conocen en última instancia de las impugnaciones deducidas contra las resoluciones de órganos

administrativos que deciden sobre faltas en materia municipal y sobre faltas de tránsito en materia parovincial, y las contravenciones policiales.

En cuanto a los aspectos prácticos en la alzada el juez comunitario en funciones del juez municipal de faltas, pasa a ser parte en el proceso judicial, debiendo contestar el traslado correspondiente para efectuar las conclusiones en base a las efectuadas por el recurrente, denotando un rasgo inquisidor del presente sistema punitivo el hecho de que el juzgador sea parte en la alzada, aunque se debe reconocer que se intenta garantizar, no de la mejor manera, el derecho a la doble instancia reconocido ampliamente en la Constitución Nacional y tratados internacionales con dicha jerarquía conforme al artículo 75 inciso 22 de la Carta Magna.

La garantía de la Doble instancia, está dirigida con el más amplio alcance que se le puede otorgar, exclusivamente a favor del imputado. Si bien se le confiere la posibilidad de recurrir la resolución adversa, se suele hablar de ese derecho como el juicio del juicio. Ese es el significado que le ha dado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al utilizar por primera vez tal concepto, expresando que a pesar de que el imputado había cumplido la pena impuesta, los perjuicios que encierra una condena todavía estaban presentes, por lo que ordenó que el Estado cumpla con la tarea de asegurar el doble conforme.

Siendo el condenado en causa penal el destinatario de la garantía de la doble instancia, en esta etapa del proceso las garantías judiciales establecidas en el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos (en adelante CADH), deben respetarse con un plus de prudencia, amplificando el debido proceso y la defensa en juicio. Ese plus es lo que denomino “ultragarantía”, que como opina la mayoría de la doctrina encabezada por Marienhoff que “el procedimiento administrativo disciplinario ha de desarrollarse con absoluto respeto de los principios inherentes al debido proceso legal. Los derechos esenciales del agente público (como así los administrados sancionados por la Administración, que no son agentes públicos) están también garantizados por la Constitución Nacional. La violación de tal temperamento es susceptible de invalidar lo actuado. El honesto respeto a todos esos principios contribuirá a la juridicidad de la actividad administrativa, como así a eliminar para siempre, en materia de sanciones administrativas, ese régimen intolerable de arbitrariedad y de capricho que rigió hasta hace pocos años, en casi todos los países...” y además señala que “En todos los casos, haya o no sumario, el imputado debe ser previamente oído...”. Esta garantía esencial, emergente del artículo 18 de la

Constitución Nacional, no sólo debe observarse en el proceso penal judicial, sino también en la aplicación de sanciones disciplinarias administrativas.”¹

Dictada la sentencia por el Juez en lo Penal Faltas correspondiente, quedan habilitados los recursos pertinentes frente a la Corte Suprema de Justicia de la Provincia. (Ejemplo; Recurso de Inconstitucionalidad (Ley 7.055), siempre que se hubiera hecho reserva del mismo).

Se espera como mejora del estado de derecho la recepción legislativa de la doctrina y jurisprudencia en estudio, con el propósito de imponer límites a la Administración Pública en el ejercicio de su potestad sancionadora como así también la codificación de la materia en estudio.

Por eso es que frente a una situación no reglada expresamente por el ordenamiento procesal penal local, se debe optar por aquella interpretación más respetuosa del principio pro homine, en el marco del deber de garantizar el derecho al recurso que asiste a toda persona inculpada de delito. (CSJN: C. 1787. XL, Cardozo, 2006)

2. Proyecto de reforma ley 10.703 (Código Penal de Faltas de la provincia de Santa Fe.

Las contravenciones penales de faltas, son delitos menores que a nivel provincial se rigen por la ley número 10.703 (Código Penal de Faltas), siendo competentes los jueces penales de faltas. Actualmente el proceso penal de faltas se encuentra viciado de inconstitucionalidad debido a que no existe órgano acusador, es decir es el mismo Juez Penal de faltas el encargado de INVESTIGAR Y JUZGAR, como así lo ha entendido la jurisprudencia declarando la inconstitucionalidad de los artículos 43, 51 y 53 de dicho cuerpo normativo en el precedente M.A.D s/ infracción al art. 61 del Código de Faltas, Cámara Penal de Apelaciones Venado Tuerto 15/04/2011).

Debido a este gravísimo vicio que presenta esta normativa, existen varios proyectos de reforma del actual Código Penal de Faltas (Ley 10703), el Ministerio Público de la Acusación de la Provincia de Santa Fe propuso que sean los propios fiscales del ministerio quienes investiguen. Sabiendo que la incipiente estructura de fiscales está superada, se prevee la posibilidad de delegar la investigación a funcionarios letrados del Ministerio Público de la Acusación. Y en el caso del

¹ Marienhoff, Miguel S.; Tratado de Derecho Administrativo; Tomo III B; pág. 437.

juzgamiento, se planteó la posibilidad de que sean los jueces comunitarios quienes hagan de jueces de estas causas, al igual que se admite la intervención de magistrados penales.

El nuevo Código Procesal Penal es adaptable a procesos como el contravencional ya que no se aprecian lagunas jurídicas o disonancias normativas, puesto que el Código Procesal Penal según Ley Nº 12.734 resulta un instrumento sumamente flexible y adaptable a procesos como el contravencional, de cuyo texto original permanecen inalterados los artículos que versan sobre las Disposiciones Generales y las Faltas y sus Penas.

La aplicación de las normas contenidas en el Código Procesal Penal al ámbito contravencional potencia las garantías del imputado y cubre, a la vez, cualquiera de los institutos comprendidos en las normas derogadas. Así, por ejemplo, la suspensión provisoria de la autorización habilitante, normada en el sustituido artículo 45º, se encuentra cubierta por el instituto de la cesación provisoria del estado de antijuridicidad contemplada en el artículo 207º del Código Procesal Penal. Así también, vía acuerdo de trámite según el artículo 13º del citado Código, las partes (actor penal y defensor) pueden acordar formatos de trámite ágiles que permitan arribar a la sentencia, cuando ello fuere el caso, en el menor tiempo posible.

Se prioriza que no implique más tarea para el Ministerio Público de la Acusación y el Servicio Público Provincial de la Defensa Penal ya que el proyecto apunta a dar solución a una materia olvidada en el proceso de reforma de la Justicia Penal, tal como resulta la contravencional, utilizando una herramienta ya disponible, el Código Procesal Penal (Ley Nº 12.734) y demás leyes complementarias y modificatorias, y cuya adaptación a tal régimen no ofrece dificultades técnico jurídicas. En lo que refiere a la carga de trabajo que implicaría para el Ministerio Público de la Acusación y el Servicio Público Provincial de Defensa Penal intervenir en el régimen contravencional, se considera que sólo en las Circunscripciones uno y dos (Santa Fe y Rosario) tendría cierta incidencia, por lo que deberán contemplarse los recursos humanos y materiales necesarios para ello.

Cabe destacar que el procedimiento de faltas como lo entiende la mayoría de la doctrina en cuanto a las consecuencias que puede generar el tipo de sanciones previstas en el mismo – independiente de las diferencias que puedan llegar a haber entre las faltas y los delitos – resulta equiparable al proceso penal común, y en consecuencia se deben respetar todas las garantías constitucionales, tal como sucede en el proceso penal, ya que un proceso con tales características

debe respetar el catálogo de derechos y garantías constitucionales consagrados, porque no puede concebirse el ejercicio del poder punitivo del Estado sin un marco que lo límite.

En el estudio de la Jurisprudencia Nacional el Máximo Tribunal de la Provincia de Mendoza establece expresamente la necesidad de traslación de principios entre el derecho Penal y Penal de Faltas. Así, encontramos un precedente en donde la

Corte (en pleno) señaló que “las mismas garantías constitucionales que existen en materia penal, deben aplicarse en materia de faltas o contravenciones”[14]. Justifica esta traslación de principios diciendo que “Entre delito y contravención no existe una diferencia cualitativa sino meramente cuantitativa”.

3. Metodos alternativos de resolución de conflictos en materia contravencional.

Suele sostenerse que los delitos penales se crea un desequilibrio, entre el trasgresor y la víctima. También las penas son apropiadas para hacer fin a este desequilibrio.

Permitiéndome el atrevimiento de no compartir el mito jurídico recientemente citado, considero que no siempre la pena es apropiada para poner fin al desequilibrio entre víctima y victimario lo cual está siendo demostrado por las ciencias sociales y coincidiendo con Héctor Superti: “La Mediación penal no sustituye el sistema penal de reacción frente al delito, sino que debe completarlo integrándose a él”.

En la provincia de Santa Fe, A raíz de la entrada en vigencia del nuevo Código Procesal Penal, se permiten salidas alternativas a juicio durante la Investigación Penal Preparatoria (I.P.P), en su cuerpo normativo prevé la posibilidad del sistema de mediación para agilizar la solución del conflicto y salvaguardar la reparación del daño, lo que no siempre debe ser en dinero, sino también puede ser un pedido de disculpas, una obligación de hacer, la devolución de determinados bienes, entre otras.

También es utilizada por los jueces en lo penal faltas, que frente a pequeños delitos como lo son ruidos molestos, omisión de custodia de animales, agresiones sin lesión, etc., son remitidos a los jueces comunitarios de las pequeñas causas a fin de solucionar el conflicto de fondo y evitar

la imposición de una sanción que por más mínima que sea no soluciona y además repotencia el conflicto.

Esta institución innovadora contribuye a la política criminal de un Estado el cual debe promover el desarrollo de sistema de control social que elaboren la conducta desviada antes y fuera de la órbita del poder punitivo y asimismo, establecer instancias socializadoras que reciban a victimarios salvaguardando el derecho de las víctimas.

A su vez la mediación suele ser utilizada como política criminal en la prevención del delito ya que una mediación exitosa en una falta de ruidos molestos, puede evitar que continúe con una calumnia, derive en un delito de lesiones y también que finalice en un delito de homicidio en el peor de los casos. Con base en todas estas razones es dable afirmar que la antigua idea según la cual la mera amenaza de una pena elevada ejerce en los ciudadanos una coacción psicológica que determina que se abstenga de delinquir, se encuentra en la actualidad absolutamente desmentida en el paradigma de la ciencia penal moderna.

Asimismo debemos reconocer que el estado debe brindar todos los medios necesarios para que el acceso a un eficiente proceso de mediación sea garantizado a toda la población, ya que una persona puede dejar pasar esta oportunidad porque no tiene conocimiento de este sistema, sea por la falta de información o porque el estado no garantizo su educación para que comprenda la importancia de la misma; También porque no tiene recursos para movilizarse, porque por su situación económica debe trabajar en exceso y no dispone de ese tiempo o quizá no está adaptada para personas con discapacidades, etc.

La misión de los mediadores es generar condiciones para que los participantes expresen lo que sienten y piensan y que a través de una comunicación fluida, asertiva, empática, creativa y flexible, construyan ellos mismos una o varias soluciones mutuamente aceptables, experimentando además, a través de la orientación del mediador, el desarrollo de habilidades cognitivas que facilitarán su relación en el futuro y les permitirá generar consensos por sí mismos.

Ayuda a construir nuevos paradigmas relacionales en los que las conductas violentas son susceptibles de ser diluidas para que en cada caso el abordaje del conflicto se traduzca en aportes

para transitar hacia una cultura que viabilice en las relaciones lo mejor de nosotros mismos contribuyendo a los movimientos de paz y concordancia social.

En cuanto a la tarea del Juez Comunitario con el tema en cuestión actúan como mediadores en estos conflictos contravencionales por derivación del Juez de distrito correspondiente, actualmente sólo están facultados aquellos que hayan acreditado la capacitación especial en la materia, no pueden hacerlo en las causas que hayan tramitado ante su juzgado, ya que afectaría la imparcialidad del mediador.

La razón de ser de la mediación comunitaria deriva de una necesidad social más que jurídica, en comunidades muy pequeñas que en lo que ha delitos menores respecta, deben de resolverse de la forma que mejor contribuya a la paz social como lo es el mecanismo de la mediación cuyo sustento en la derivación de la causa se justifica normativamente en el artículo 123 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Provincia de Santa Fe que reza “Sin perjuicio de las funciones y materias que les encomiendan otras leyes”, y esto no debe confundirse con el deber que tienen de conciliación en especial en cuestiones laborales o civiles cuya cuantía lo amerite como se detalla en el artículo 575 del Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia de Santa Fe: Admitida la demanda, el juez deberá promover una instancia de mediación gratuita en el plazo de diez (10) días ante un centro de mediación comunitaria público o privado que actúe en su ámbito de competencia territorial. Si ello no fuera posible, se fijará una audiencia a los fines conciliatorios, dentro del mismo plazo.

Frente a esta situación la mediación penal, más allá de lo jurídico nos permite la posibilidad de poner en situación de igualdad a la víctima y al victimario, donde son ellos los que resuelven su propio conflicto, asistidos por un experto en la materia; Siendo las partes partícipes de la solución aumenta las posibilidades de cumplimiento de acuerdo lo cual contribuye a morigerar el índice de violencia y contribuir a la paz social. De esta manera avanzamos como sociedad a pensar en “conflicto” y dejar de pensar en “delito”.

Opina Calamandrei que “...el Estado, cuyo fin fundamental es el mantenimiento del orden en la sociedad, regula a tal objeto la convivencia de los coasociados estableciendo el derecho objetivo, esto es, las normas a las cuales los particulares deben, en sus relaciones sociales, ajustar su conducta...”. No obstante para los tiempos modernos y sus necesidades sociales como lo es la paz social, lo justo para las partes en conflicto es poder crear sus propias “normas”, quienes son

consientes de su posibilidad de cumplimiento y partícipes de la solución asistidos por un tercero imparcial e independiente pero en este caso sin la facultad de coerción.

4. Control de ejecución de la pena por Jueces Comunitarios.

En cuanto al control de la pena por el Juez Comunitario, cuando una persona condenada a ejecución condicional o que obtiene libertad condicional o morigerada con determinadas reglas conductas constituye domicilio legal en su jurisdicción tiene el deber de controlar determinadas actividades tendientes al cumplimiento de las mismas, como ser que efectivamente se estén llevando a cabo tareas comunitarias, que el condenado se presente periódicamente ante el juzgado a firmar, que esté cumpliendo con determinadas obligaciones educativas como ser asistir a cursos de vialidad (en caso de ser un condeno a Prisión de Ejecución Condicional por Homicidio Culposo suele ser muy común dicha regla de conducta).

En lo que a la práctica respecta debe llevarse a cabo en trabajo conjunto con el Organismo Provincial de “Control y Asistencia Pos Penitenciaria” dependiente del Poder Ejecutivo de la Provincia, el cual mediante disposiciones remite detalladamente las reglas de conducta y actividades que debe cumplir el condenado, formando el Juez un legajo, que finalizado el mismo debe remitirse a este organismo.

Cabe destacar que como parámetros rectores deben observarse las disposiciones legales que dispone el Código Procesal Penal de la Provincia de Santa Fe sobre ejecución de la pena en su Libro VI, Título I en cuanto al tratamiento personalizado del reo con los principios que allí se disponen, teniendo en consideración un sistema abierto y flexible adaptado a las necesidades actuales y la sociedad del siglo XXI, concomitantemente con normas constitucionales y tratados de derechos humanos.

Es a partir de esta base jurídica que debe interpretarse el denominado principio de progresividad de la pena que fue incorporado en el ámbito infraconstitucional por la ley 24660 en su artículo 6 “El régimen penitenciario se basará en la progresividad, procurando limitar la permanencia del condenado en establecimientos cerrados y promoviendo en lo posible y conforme su evolución favorable su incorporación a instituciones semiabiertas o abiertas o a secciones separadas regidas por el principio de autodisciplina” y artículo 12 El régimen

penitenciario aplicable al condenado, cualquiera fuere la pena impuesta, se caracterizará por su progresividad y constará de: a) Período de observación; b) Período de tratamiento; c) Período de prueba; d) Período de libertad condicional.

Más allá de la exigencia dispuesta por el artículo 18 de C.N, respecto a que el cumplimiento de la pena privativa de libertad implique un trato digno y humano, ésta debe además respetar la finalidad reconocida de manera explícita por los Pactos Internacionales de Derechos Humanos, relativa a "...la reforma y la readaptación social de los condenados..." (arts. 5.6, C.A.D.H. y 10.3, P.I.D.C.P.). Estas finalidades deben ser el eje que guíe la ejecución de la pena, tanto desde el ámbito legislativo con la formulación y sanción de leyes, como en el judicial al momento de interpretar las mismas y aplicarlas en el caso concreto. En esa dirección, López y Machado interpretan a la "reinserción social" como un proceso de "personalización" tendiente a "disminuir el nivel de vulnerabilidad del condenado frente al sistema penal, dotándolo de los medios necesarios como para que pueda tomar conciencia de su rol y salirse del estereotipo selectivo del poder punitivo" (López Axel y Machado, Ricardo, Análisis del Régimen de Ejecución Penal. Ley 24.660 Ejecución de la Pena Privativa de Libertad, Fabián Di Plácido Editor, Buenos Aires, 2004, pag 42).

La posibilidad de morigerar la rigurosidad del encierro a través del acceso a los diferentes derechos del período de prueba y luego mediante la libertad condicional ha sido conceptualizada por la ley 24660 como una herramienta fundamental en miras a la necesidad de incorporación paulatina y controlada del penado a la vida libre, es decir, la progresividad y por tanto la resocialización. Tal es la postura del voto fundado del Ministro Dr. Erbetta, en el fallo Belizán Manuel Luis–Recurso de Inconstitucionalidad (Expte 774/13) en Autos 'Belizán, Manuel Luis S/ Robo Calificado Por Homicidio Resultante Salidas Transitorias-' (Expte. 1534/12) Sobre Recurso De Inconstitucionalidad (Queja Admitida)", (Expte. C.S.J. Cuij N°: 21-00509230-9).