



¿Por qué la necesidad de reformar el Código de Faltas de la Provincia de Santa Fe - Lpr. 10.703?¹

myf

260

Dr. José Luis Freijo

Juez de Primera Instancia de Circuito Judicial N° 13 de Vera

La reforma del procedimiento de faltas que se demanda con urgencia, nos ofrece (al menos), dos alternativas:

1) trasladar el procedimiento al nuevo sistema penal, dando intervención al Ministerio Público de la Acusación y los Jueces Penales, para lo cual se requiere de una ley que así lo disponga² y diagrame, además, un proceso comprimido, que lleve adelante la tramitación de las contravenciones.

2) la primera alternativa importa una modificación al Código Procesal Penal, tarea –hoy– un tanto compleja; frente a este panorama, se podría diseñar –modificando el actual Código de Faltas, Ley provincial 10.703–, un proceso de contravenciones acusatorio con intervención de los fiscales, sumamente expeditivo, con variedad de compuertas que impliquen un abordaje temprano del conflicto; a la par de un proceso de acción de instancia privada, donde la acusación la dirija el particular ofendido, en aquellas infracciones que expresamente se determine. Lógicamente, tampoco podemos soslayar la inviolabilidad de la defensa en juicio del imputado.

Para tal cometido, creo necesario en primer término, puntualizar algunos aspectos:

- 1) ¿Por qué la necesidad de reformar el código de Faltas?
- 2) En el sistema diseñado, ¿quiénes serían los jueces encargados de juzgar las faltas?
- 3) Órganos de la acusación.
- 4) Defensa del imputado.
- 5) ¿Cuáles son los alcances de la reforma?
- 6) ¿Tienen alguna injerencia en el diseño procesal que se propone los sistemas alternativos no adversariales de resolución de conflictos?

¿Por qué la necesidad de reformar el Código de Faltas?

Sostengo que la instrumentación de las contravenciones bajo el amparo de las garantías constitucionales, es una eficaz herramienta preventiva de conflictos en grado mayor y en cierta manera, contribuye al sostenimiento de la paz social. Sobradas muestras nos

dio la labor tribunalicia sobre situaciones conflictivas (originada por un insulto, agravios recíprocos), que han ido creciendo no solo verticalmente, en cuanto a la gravedad de las conductas (insulto, maltrato físico, agresión con lesión, etc.), sino que se expande en forma horizontal. Me explico, una divergencia que comienza entre dos personas, de no ser abordada tempranamente, al prolongarse en el tiempo, tiende también a involucrar a los allegados (vecinos, amigos, familiares). De ahí la necesidad del abordaje, ya sea mediante mecanismos alternativos de resolución de conflictos (conciliación, mediación) o la intervención punitiva del Estado, cuando aquellos no logran la solución. A cuenta de lo dicho, varios estudiosos de la materia, cuando refieren a las faltas hablan de «delitos enanos», y hoy prácticamente no se discute su naturaleza penal. (Ver Gráfico 1 en pág. siguiente)

Aclarado ello, tengo que precisar también que la reforma de la CN en el año 1994 y el acoplamiento con la mis-

Claves Judiciales

¿Por qué la necesidad de reformar el Código de Faltas de la Provincia de Santa Fe, Lpr. 10.703?

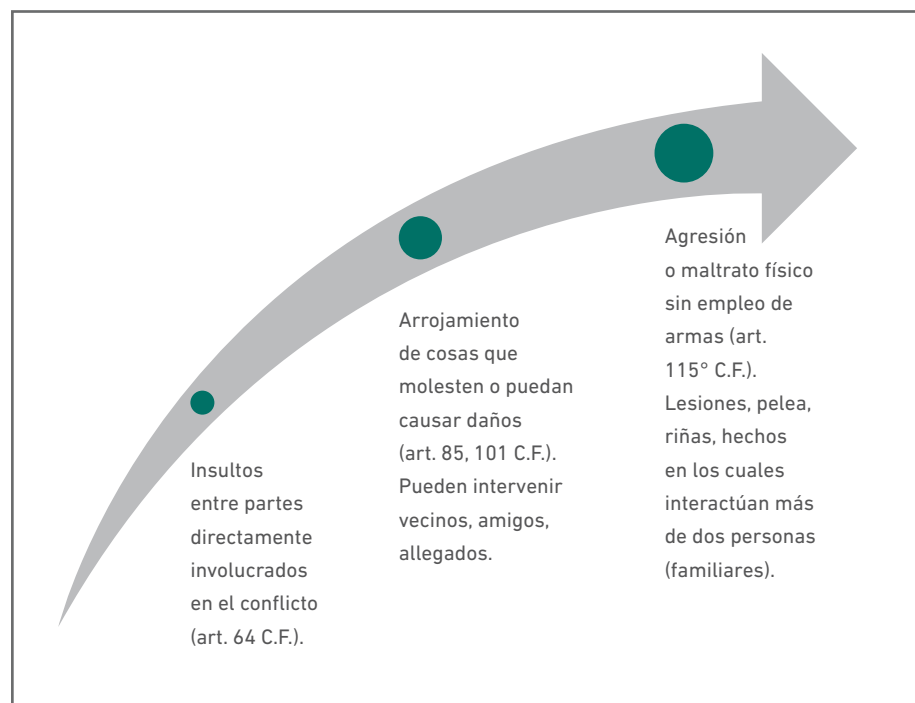


Gráfico 1

ma jerarquía de los tratados internacionales relacionados con los derechos humanos, implicó un proceso de constitucionalización de todo el sistema jurídico argentino, que trajo aparejado la operatividad o aplicación inmediata de los derechos, garantías y principios consagrados en las normas constitucionales y convencionales, vale decir, dejaron de ser normas programáticas o programas que necesitaban de una legislación interna para su aplicación. Rescato así, el art. 18 de la Carta Magna, en cuanto dice que «ningún habitante de la Nación puede ser **penado** sin juicio previo...», norma esta que a poco que se la analice, no hace distinción en cuanto al origen de la pena, o sea, si su imposición deviene de la comisión de un delito u otra infracción. Si la ley no distingue, no corresponde hacerlo.

En segundo orden, tenemos la Convención Americana de Derechos Humanos, la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derecho Civiles y Políti-

cos, que prescriben que sus concepciones sobre el debido proceso se proyecta a todas las personas y respecto de cualquier acusación de naturaleza o de índole penal. Así las cosas, si reconocemos la naturaleza penal de las contravenciones («*Pighin*», 22.08.16, CSJS), concluimos entonces que las garantías constitucionales referidas al debido proceso son aplicables al proceso contravencional.

Ahora bien, ¿cuáles son los elementos que conforman al debido proceso? 1) la inviolabilidad de la defensa en juicio; 2) la existencia de un juez natural.

En el procedimiento de faltas, la defensa en juicio no se encuentra plenamente garantizada y es de difícil ejercicio; ¿por qué? porque falta un presupuesto lógico para la defensa, que es el ataque o la acusación. Si no sé de qué se me acusa, cual es el hecho, su calificación legal, si esta última va a ser sostenida o no, cuál es la pena que se pretende imponer, no hay defensa posible.

¿Por qué no hay acusación? porque falta quien acuse, inste la acción. No necesariamente tiene que ser un órgano público el encargado de llevar adelante la acusación, también es viable la acusación privada. Los numerosos pronunciamientos que declaran la inconstitucionalidad del procedimiento de faltas, apunta a la ausencia de un órgano de acusación «público o privado» (caso «*Arias*», C.Penal Santa Fe; «D., M. A. s. infracción art. 61° C.F., 15.04.11, C. Penal Vdo. Tuerto; »C.G.V. y C. R.O. s. Organización de juegos y apuestas prohibidas», 22.08.14, C. Penal de Vera, entre otros).

Al no haber un órgano requirente, se afecta la otra garantía de un juez natural, independiente e imparcial. Si el juez es el que investiga, propone, elige y produce la prueba, dispone los hechos a atribuir, la calificación legal y termina juzgando, dictando sentencia, es evidente que la imparcialidad «objetiva» se pone en duda. Hay una frase que ilustra el procedimiento que se llevaba a cabo en el Tribunal de la

Inquisición y que viene como anillo al dedo para la situación contravencional actual, que dice: «quien tiene al Juez como Fiscal, necesita a Dios como defensor».

En un procedimiento donde el Juez reina como amo y señor del trámite, no es posible hablar de proceso, si entendemos por tal aquel procedimiento conformado con cuatro estadios: 1) acusación o pretensión; 2) defensa o resistencia; 3) prueba o confirmación; 4) alegatos o conclusiones, que nos llevan a la obtención de su objeto que es el dictado de la sentencia. En este proceso, necesariamente intervienen dos partes en igualdad de condiciones, frente a un tercero imparcial e imparcial que es el juez. La serie de actos procedimentales que se realiza entre dos partes, una que acusa, investiga y juzga frente a la otra que es acusada, investigada y sometida a juzgamiento, nada tendrá que ver con un proceso judicial.

En definitiva, la imparcialidad del juez

Claves Judiciales

¿Por qué la necesidad de reformar el Código de Faltas de la Provincia de Santa Fe, Lpr. 10.703?

no solo debe mirarse desde el punto de vista subjetivo, es decir, el ánimo del juzgador, sino también objetivo; y en los hechos, esto se verifica con la separación de funciones entre un órgano requirente que acusa y por el otro, el órgano de juzgamiento. En este sentido, urge hacia un proceso acusatorio constitucionalmente obligatorio.

Órganos de la acusación

En el nuevo proceso, entra en escena el Ministerio Público de la Acusación, los fiscales son los encargados de promover y ejercer la acción contravencional. También se incorpora la posibilidad que el Fiscal General o Regional, designen funcionarios letrados (del Ministerio Público) para llevar adelante la tarea de acusación contravencional.

Asimismo, prevé otros actores contravencionales que podrán asumir la tarea investigativa, depositando en cabeza de funcionarios del Estado Provincial, Municipal o Comunal, vgr.: ante

una infracción sanitaria (comercialización de carne proveniente de faena clandestina) intervendría el Bromatólogo municipal; en contravenciones que atenten contra el medio ambiente, la investigación la direcciona la Secretaría de Medio Ambiente de la Provincia. Se prevé para tales casos, la notificación previa al Ministerio Público de la acusación, para que tomo conocimiento de la investigación llevada adelante por esas reparticiones. Las diligencias que lleven adelante, constituirán diligencias preparatorias y probatorias, que los fiscales luego evaluarán a los fines del proceso contravencional.

También se modifican algunas faltas en cuanto a la forma de promover la acción, que serán dependiente de instancia privada (actos turbatorios o molestos, en la medida que la contravención vaya dirigida a una persona en particular, investidura fingida, intromisión en campo ajeno, etc.). En estos casos, será el particular ofendido quien llevará adelante la acción.

Defensa del imputado

En el punto anterior mencioné que uno de los pilares del debido proceso es la inviolabilidad de la defensa en juicio, derecho que en el procedimiento actual de faltas está comprometido, reducido a la mínima expresión.

En el proyecto se expresa que el imputado está amparado por todos los principios, derechos y garantías consagrados en las normas constitucionales y convencionales. Si no comparece con su profesional de confianza, se dispondrá la representación por un defensor del Servicio Público Provincial de la Defensa Penal.

También se autoriza la autodefensa, aunque si bien la norma no lo especifica, se entiende que es para aquellos supuestos de instancia privada. La naturaleza penal «especial» del derecho contravencional, la presencia de contravenciones dependiente de instancia privada y la no contemplación de penas de arrestos en algunas figu-

ras tipos, tornan viable -en tales supuestos- la autodefensa por el imputado (aun sin título de abogado), ya que hace al ejercicio de su derecho optar por esta última, siempre -claro está-, bajo la supervisión del juez, quien si advierte que compromete seriamente su posición en el proceso, deberá designarle un abogado defensor. Lo mismo, si el particular ofendido que insta la acción, lo hace patrocinado con su profesional de confianza, en este caso, el juez designará al defensor público, garantizando la igualdad de armas en el proceso.

Agrego, que la Sala Unipersonal de Apelación integrada por el Juez Penal de Cámara Dr. Alfredo Ivaldi Artacho (Legajo Judicial CUIJ 21-07006651-0 de la Oficina de Gestión Judicial de Rosario, 22.02.16), declaró la nulidad de la sentencia, en razón que el proceso fue seguido contra el encausado sin intervención ni participación de la defensa técnica y bajo el manto de un supuesto ejercicio del derecho de autodefensa; recomendando al juez de 1°

Instancia, que solo de curso al ejercicio de autodefensa, en aquéllos procesos en los que el imputado sea abogado y no perjudique la eficacia de su defensa, ni obste a la normal sustanciación del procedimiento.

En el sistema diseñado, ¿quiénes serían los jueces encargados de juzgar las faltas?

En el proceso diseñado, se trata de optimizar al máximo los recursos humanos que dispone el Poder Judicial. Para ello, recurre a una valiosa herramienta dispersa en toda la provincia de Santa Fe y que refiere a los Jueces Comunitarios; quienes se acoplan a los órganos jurisdiccionales competentes.

Cada comuna, municipio, cuenta con un juez comunitario; cierto es que hay muchos cargos vacantes, pero también es cierto que se están llamando a concursos para su cobertura y que estos cargos están creados, incluidos en el presupuesto. Al establecer que hay fal-

tas dependientes de instancia privada, un gran porcentaje de estas infracciones transitarán por un procedimiento ágil y expeditivo, en donde la acusación se deposita en cabeza de la víctima, de la persona directamente afectada por la infracción, ante la presencia de estos jueces comunitarios.

La experiencia nos muestra faltas originadas en problemas vecinales, discusiones de familia en las que un abordaje temprano del conflicto puede brindar una solución de raíz, sin necesidad de llegar a una «condena», más aún en situaciones que se prolongan en el tiempo (vecinos). En tales casos, quienes mejor que los jueces comunitarios para intervenir, ya que conocen a los vecinos, conocen la idiosincrasia del lugar, lo que garantiza un mejor manejo y control de la situación, en hechos donde sus efectos no irradian más allá del ofendido, el tipo convencional contiene sanciones menos aflictivas y por lo general de baja complejidad probatoria.

Claves Judiciales

¿Por qué la necesidad de reformar el Código de Faltas de la Provincia de Santa Fe, Lpr. 10.703?

Las faltas de acción pública serán instadas por el fiscal, ante el órgano jurisdiccional correspondiente, es decir los jueces de primera instancia de Circuito, jueces de faltas penales en Rosario, Santa Fe y Rafaela, jueces penales en Rufino, Melincué, Tostado y Venado Tuerto y jueces comunitarios. Huelga aclarar que los primeros nombrados –al igual que los comunitarios–, también intervendrán en las causas de acción privada que se cometan dentro del ejido urbano donde tienen su asentamiento.

Al incorporar las contravenciones dependiente de instancia privada, se evita la intervención de fiscales en un número considerable de causas que serán instadas por los propios damnificados, se garantiza el sistema acusatorio, ya que la acusación descansa en los afectados y, a través de un proceso expeditivo, se llega al dictado de la sentencia.

¿Cuáles son los alcances de la reforma?

Lo apremiante hoy es abordar el proceso violatorio de normas constitucionales y convencionales (Libro II). Hay que arreglar el motor porque así no puede seguir funcionando; de nada sirve cargar combustible y colocarlo en marcha, sino no nos lleva a destino, en el caso, al dictado de una sentencia, que sea el fruto de un proceso llevado conforme a derecho.

Solucionado este desperfecto, creo que habría que avanzar en otros aspectos del derecho contravencional (Libro I), como ser la introducción de la condena de ejecución condicional, ver la prescripción de las faltas, el perdón judicial, entre otros. No obstante ello, el proyecto ha incursionado en la parte general, proponiendo algunas reformas en cuanto a las penas, bajar la edad de imputabilidad, etc.

También se debe encarar una revisión de la parte especial o el libro tercero que refiere a las infracciones, realmente hay tipos contravencionales con una escasa taxatividad legal, en

el sentido que no describen concretamente la conducta reprochada, dejan un blanco que en no pocas ocasiones fueron utilizadas para legitimar actuaciones preventivas que rayan con la ilegitimidad, máxime cuando se afecta un bien jurídico apreciado como es la libertad ambulatoria (así podemos citar figuras como la de incumplimiento de mandatos legales, provocar molestias de cualquier índole, incitar a reñir –en cierta manera adelanta la línea de punición, etc.). Faltas de inviable aplicación por su mala redacción técnica legislativa (art. 119° - Faenamiento Clandestino); faltas que se superponen con infracciones municipales o comunales (Art. 61° - Negocio no autorizado; art. 67° - ruidos molestos). Analizar la incorporación de nuevas figuras, valoradas en el proyecto de código de faltas, por la comisión conformada en el marco del plan estratégico del estado provincial para la reforma de la justicia santafesina (vgr.: discriminación).

Tampoco tiene sentido contener en el

catálogo contravencional ciertas conductas que fueron captadas como delictivas e insertas en el Código Penal. Concretamente, el art. 97 bis que reprime la carrera de canes, hoy se encuentra incorporada en el código penal conforme la Ley 27.330 (B.O. 02.12.16), con prisión de tres meses a cuatro años y multa de cuatro mil pesos a ochenta mil pesos.

Más recientemente, la incorporación del art. 301° bis al Código Penal, por la Ley 27.346 (B.O. 27.12.16) que reprime: «con prisión de tres (3) a seis (6) años el que explotare, administrare, operare o de cualquier manera organizar, por sí o a través de terceros, cualquier modalidad o sistema de captación de juegos de azar sin contar con la autorización pertinente emanada de la autoridad jurisdiccional competente». Es decir, el juego clandestino, ahora delito, torna innecesaria la vigencia del art. 13° del Código de Faltas y demás normas relativas al juego ilegal.

¿Tienen alguna injerencia en el diseño procesal que se propone los sistemas alternativos no adversariales de resolución de conflictos?

En el proceso de acción pública como en el dependiente de instancia privada, se prevén sistemas de auto o heterocomposición. Es más, se impone como deber del fiscal y del juez dar a conocer a los involucrados, la posibilidad de solucionar la contienda a través de una conciliación, que puede realizarse en presencia del juez o por la mediación (resolución por heterocomposición). De conciliar en la audiencia de juicio, en el mismo acto el juez dicta resolución. El fiscal también puede instar el acuerdo y de darse durante la etapa de investigación, es decir, antes del juicio, directamente dispone el archivo de las actuaciones sin necesidad de judicializar el acuerdo.

Amén de ello, el fiscal tiene posibilidad de archivar las acusaciones o denuncias desprovistas de pruebas o

cuando no se pudiera proceder o, no existen elementos serios para llevar adelante el juicio o, no hay afectación del orden público (ebriedad molesta por ejemplo donde no hubo víctimas de las perturbaciones).

Asimismo, se prevé el desistimiento a instancia de la víctima, siempre que los efectos del hecho ilícito no se hayan propagado a terceros (agresión física); el cual debe manifestarse al juez o fiscal, también un desistimiento tácito en las faltas de instancia privada, cuando el juez llama a la audiencia y el acusador no comparece sin causa.

Como se puede apreciar, la amplitud del archivo en los casos que correspondan, la posibilidad de recurrir a los medios alternativos de resolver conflictos, unido al desistimiento de las faltas y la introducción de la instancia privada; en cierta manera tienden a descomprimir o desinflar conflictos, a la par que no acrecienta la tarea del órgano acusador y del juez; incorporando en materia contravencional un «sistema proce-

Claves Judiciales

¿Por qué la necesidad de reformar el Código de Faltas de la Provincia de Santa Fe, Lpr. 10.703?

sal abreviado multipuertas» en donde la víctima e imputado tienen una efectiva participación al otorgarles un mayor protagonismo y responsabilidad.

Todo ello va de consuno con el fin aleccionador de las faltas, que se cumple a través de un proceso sumario. Una sanción cuyo dictado se prolonga en el tiempo, atenta contra el principio de proporcionalidad de la pena, ya que esta viene a imponerse cuando los efectos perniciosos del ilícito han perdido toda trascendencia social.

Situación actual

La Corte Suprema de Justicia de la Provincia tuvo oportunidad de pronunciarse en un reciente fallo sobre los aspectos esenciales que hemos desarrollado.

En una causa que se tramita por ante el Juzgado de Primera Instancia de Circuito Judicial N° 13 de la ciudad de Vera, por infracción a los arts. 94

y 95 de la Ley provincial 10.703 (Juego y apuestas prohibidas), a los fines de evitar nulidades del procedimiento, se le corrió vista al Fiscal en turno de los tribunales, dictaminando que por instrucción de la Procuración de la Corte Suprema de Justicia, dicho Ministerio carecía de competencia para dictaminar en materia de faltas. A su turno, el titular del Ministerio Público de la Acusación, Fiscalía N° 4 de Vera, también devuelve las actuaciones en razón de no intervenir en asuntos de índole extrapenal (art. 1° de la Ley provincial 13.013).

Ante la gravedad institucional de la justicia de faltas, se elevó las actuaciones al Alto Cuerpo Provincial, para que dirima la atribución de facultades, oportunidad en que la Corte, ya no deja margen de dudas respecto a la naturaleza penal de las faltas, mediando entre estas y los delitos una distinción meramente cuantitativa. Por ello –sigue diciendo–, la regulación de la materia no puede desconocer ninguno de los principios que condicionan y limi-

tan el ejercicio del poder punitivo, conforme a la Constitución Nacional y al derecho internacional de los derechos humanos, concluyendo en la intervención de un acusador en el proceso de faltas, garantizando el debido proceso, defensa en juicio e imparcialidad del juez, dándose intervención al representante del Ministerio Público de la Acusación competente, según el lugar en que los hechos ocurran; y hasta tanto se subsane legalmente el proceso de faltas (in re: «*Pighin, Francisco Alberto – Infracción Arts. 61, 94 de la Lpr. 10.703-C. de Faltas s/ Conflicto de Atribuciones*», Expte C.S.J. Cuij N°: 21-00510695-5, de fecha 22.08.2016).

Este decisorio (seguido con posterioridad en «*Riquelme*», de fecha 14.11.16) de fundamental trascendencia para la justicia de faltas, puso blanco sobre negro, al reafirmar la naturaleza penal de las contravenciones, que ya lo sostuvo incluso en la causa «*Demarchi*» (Reg.: A. y S. T° 235, pág. 473-479), cuando dijo que el derecho contraven- cional se trata de un derecho penal es-

pecial; y es un necesario «combustible» para marchar hacia la reforma que se reclama; y cierre ese «espacio de impunidad con consecuencias negativas para la vida social» (palabras del Presidente de la Corte Suprema de Justicia de Santa Fe, Dr. Daniel Aníbal Erbetta, en el acto de apertura oficial del año judicial 2017). ■

CITAS

¹Para el presente trabajo se tuvo en cuenta el proyecto de reforma al código de Faltas, Lpr. 10.703, que contó con media sanción del Senado Provincial, en fecha 26.11.15 (Expte. N° 30627 SEN). Ante la pérdida de estado parlamentario en la Cámara de Diputados, fue ingresado nuevamente en el mes de febrero de 2017 (Expte. N° 34510 FPL) por el Senador del Departamento General Obligado, Dr. Lisandro Enrico, obteniendo aprobación de sus pares por unanimidad en la sesión ordinaria de fecha 1° de junio de 2017.

²Proyecto del Diputado Justicialista (mandato cumplido) que proponía derogación del libro II de la Ley 10.703, comprensivo de los arts. 34° a 56° adquiriendo plena vigencia en su lugar, el Código Procesal Penal de Santa Fe según ley 12.734 y sus modificatorias; y las leyes especiales 13.004, 13.013 entre otras, además de modificar los arts. 15 y 18 de la ley 13.018 referido a los órganos jurisdiccionales y Tribunales de Primera Instancia en lo Penal.