

*"¿Conflictos normativos en el derecho contravencional y de faltas?"
"¡Señor Juez tiene la última palabra!"*

*"Segundas Jornadas Regionales de la Justicia de Paz del N.E.A."
y "Primer Encuentro Nacional de la Justicia de Paz y Faltas "*

"2) Vigencia y futuro de la Justicia de Paz y Faltas".-

Subtítulo: *"¿Conflictos normativos en el derecho contravencional y de faltas?" -
"¡Señor Juez tiene la última palabra!"*.-

Autor: *Dr. Miguel Angel Varela*.-

Cargo: *Jefe de la Inspección de Justicia de Paz*.-

Ponencia Institucional: *Poder Judicial de la Provincia de Misiones*.-

Fundamentación e ideas centrales:

En las *"Primeras Jornadas Regionales de la Justicia de Paz del NEA"*, fue aprobada como conclusión aportada por la Provincia de Misiones, entre otras, la que se reformula a continuación: "6. Plantear ante los otros poderes la necesidad de evitar [conflictos por] superposición de normas jurídicas [supranacionales, internacionales], nacionales, provinciales y municipales [incompatibles] sobre idéntica materia penal, contravencional y/o de faltas. En consecuencia propiciar la implementación de todos los mecanismos legales y/o jurisdiccionales para superar dicha problemática [que afecta a la garantía constitucional que prohíbe la persecución múltiple y provoca inseguridad jurídica] (Art. 75 inc. 22 de la Constitución Nacional; Art. 8.4 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos – Pacto de San José de Costa Rica; Art. 14.7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Art. 25 de la Constitución de Misiones)"¹.-

Además del tema principal que abordaremos, esta presentación tiene como objetivo general, propiciar que todas las conclusiones de la Región NEA 2009-2010, alcancen reconocimiento nacional, para proseguir trabajando con más ahínco en la búsqueda de soluciones a los problemas que debemos afrontar desde nuestras funciones.-

Comenzamos nuestro análisis central, señalando que hace pocos años atrás, los conflictos de normas jurídicas en el ámbito de la Justicia de Paz y Faltas, no era una cuestión que concitara mayor atención ni inconvenientes.-

1 Sobre este tema puede consultarse el antecedente titulado: "Los accidentes de tránsito, las infracciones, las faltas y las contravenciones de tránsito y los derechos humanos involucrados", autor: Miguel Angel Varela, publicado en Sección Doctrina página Web del Colegio de Abogados de la Provincia de Misiones, Posadas, Misiones, 18 de noviembre de 2008, 04:58hs. - Link: http://cademis.org.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=3266:accidentes-de-trito-monografdr-miguel-angel-varela&catid=45:doctrinas&Itemid=71

"¿Conflictos normativos en el derecho contravencional y de faltas?" "¡Señor Juez tiene la última palabra!"

Pero la situación ha cambiado². Específicamente en la Provincia de Misiones, y más precisamente en la Ciudad "Autónoma" de Posadas, en el afán de anunciar una solución "instantánea e inmediata" y obtener un protagonismo mediático en la problemática derivada de la ingesta de bebidas alcohólicas, sobre todo en la población menor de 18 años, las autoridades municipales fueron avanzando sobre materias de fondo que competen a la Cámara de Representantes de la Provincia de Misiones. La situación quedó absolutamente evidenciada cuando el Concejo Deliberante de Posadas, dictó la Ordenanza N° 983/03, disponiendo la adhesión a una ley modificatoria del Código de Faltas de Misiones; y, adjudicando competencia para el juzgamiento a los Tribunales de Faltas Municipales; provocando así un innecesario conflicto de normas jurídicas y propiciando un conflicto positivo de competencia entre los Tribunales Municipales y el Juzgado de Paz en lo Contravencional de Posadas. Pues el Código de Faltas "Provincial" -y, obviamente, sus leyes modificatorias-, no necesita de adhesión alguna para regir en todo el ámbito territorial de la Provincia de Misiones; y, entiéndase también -aunque esta aclaración sea superflua-, en todos los ejidos municipales. Pero más grave resultaba que se pretendiera otorgar jurisdicción a tribunales municipales para el juzgamiento de contravenciones previstas en el Código de Faltas Provincial, cuando el propio texto de este último establece con claridad la competencia de los Jueces de Paz³.-

2 "[L]a respuesta a las dudas sobre la forma de resolver un conflicto normativo no es unívoca; se ha visto que existen diversos tipos de conflictos y en consecuencia es de esperar que existan métodos distintos de solución de los conflictos normativos. Los problemas prácticos que emanan de la incompatibilidad entre las normas de un sistema jurídico tienen como efecto la incertidumbre sobre las conductas debidas. La aplicación del derecho se vuelve, por lo tanto, complicada y puede tener como resultado no solamente la ineficacia de las normas, sino incluso la inequidad y hasta la injusticia. La falta de seguridad jurídica puede ser superada o al menos reducida si se regulan procedimientos de solución de los conflictos normativos". "En general se puede decir que el procedimiento tradicional de solución de conflictos normativos se basa en la utilización y combinación de tres criterios: el de jerarquía, el de especialidad y el temporal o cronológico. El primero confiere prevalencia a la norma de rango superior respecto a la subordinada (lex superior derogat legi inferiori), el segundo a aquella que regule una materia específica (lex specialis derogat legi generali), y el tercero concede la prevalencia a las normas más recientes frente a las precedentes (lex posterior derogat legi priori). De tal forma que en caso de un conflicto, la norma que satisfaga el mayor número de criterios de prevalencia será aplicable, y por lo mismo jurídicamente obligatoria". (Carla Huerta Ochoa - "Conflictos normativos", editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 3 de agosto de 2007, pág. 159).-

3 Oficio N° 265/2005 - Informe Anual de la Inspección de Justicia de Paz de la Provincia de Misiones: "En relación a la competencia contravencional de los Juzgados de Paz de Posadas, mediante Oficio N° 79/03 de fecha 21 de abril de 2003 y Oficio N° 35/04 de fecha 16 de marzo de 2004, se solicitó siguiendo la vía jerárquica del caso [Artículo 254, Inciso 11° del R.P.J.], se pusiera en conocimiento del Honorable Concejo Deliberante, del Señor Intendente Municipal y de los Tribunales de Faltas de la Ciudad de Posadas, la plena vigencia del Artículo 35 del Código de Faltas de la Provincia de Misiones - Actualmente según Digesto Jurídico: Artículo 37 de la Ley XIV - N° 5 (Antes Ley 2800)), que establece:

"Para conocer y juzgar las faltas cometidas en el Territorio de la Provincia, serán competentes los Jueces de Paz dentro de sus respectivas jurisdicciones" [Con el Digesto Jurídico publicado a principios de 2010, se ha incluso incorporado una última parte que establece: "En la ciudad Capital de la Provincia, será competente el Juez de Paz en lo Contravencional"].- La solicitud de comunicación se fundó en el dictado por parte de la Municipalidad de la Ciudad de Posadas, de la ORDENANZA N° 983/03, que establecía: "ARTÍCULO 1.- ADHIÉRASE, la Municipalidad de Posadas, a la Ley Provincial N° 3027/93; a partir de la fecha de sanción de la presente Ordenanza".- "ARTÍCULO 2.- FACÚLTASE, sin perjuicio de las atribuciones propias de la Ley N° 3027/93, a los Tribunales Municipales de Faltas a intervenir en el cumplimiento de la aplicación de la mencionada Ley".-

"¿Conflictos normativos en el derecho contravencional y de faltas?" "¡Señor Juez tiene la última palabra!"

La situación de inseguridad jurídica se agrava toda vez que las Autoridades Municipales avanzan sobre atribuciones del Estado Provincial (Art. 101, inc. 12, en concordancia con los arts. 14 y 15 de la Constitución de la Provincia de Misiones).-

El panorama se ha enturbiado aún más con el dictado del "Código de Nocturnidad" -*primero por Decretos del Departamento Ejecutivo Nros. 1320/04 y 564/05⁴, y luego por Ordenanzas del Concejo Deliberante Nros. 1615/2005 y 1914/2006-*, mediante el cual se invade los poderes reservados de la Provincia de Misiones y no delegados en la Nación (Art. 121 C.N.)⁵.-

También detectamos una situación inversa, en lo que respecta puntualmente a la conducción en estado de ebriedad, cuyo juzgamiento corresponde a los Tribunales de Faltas Municipales, donde los haya⁶.-

Dicha figura contravencional se encuentra contemplada tanto en el Código de Faltas Provincial⁷, como también en la Ley Nacional de Tránsito⁸. Actualmente,

Existiendo un Juzgado de Paz en lo Contravencional, con competencia y jurisdicción sobre el Municipio de Posadas [Artículo 41 de la Ley 1550-Modificado por la Ley 3931 - Actualmente en el Digesto Jurídico: Art. 76 de la Ley IV - Nº 15 (Antes Decreto Ley 1550)], corresponde a éste el conocimiento y juzgamiento de las faltas previstas en el Código de Faltas de la Provincia de Misiones; excluyendo la intervención de cualquier otro Tribunal Provincial o Municipal.-

En "Expte. Nº 33-I-Adm./2004-Inspección Justicia de Paz s/ Eleva presentación s/ Poner en conocimiento vigencia art 35 del Código de Faltas Prov. Mnes.", en Acuerdo de fecha 14 de abril de 2004, el Alto Cuerpo resolvió: "no existiendo causa concreta que se desprenda de la presentación del señor Jefe de la Inspección de Justicia de Paz Dr. Miguel Angel Varela disponer el archivo de las mismas".-

4 Diciembre de 2004: Elaboración y aplicación del Código de Nocturnidad Dto. D. E. Nº 1.320/04 y su ampliatorio Nº 564/05 (10 DIC 04). En referencia a esta cuestión puede consultarse el link: http://bel.unq.edu.ar/modules/bel/bel_see_exper.php?id=35&op=view&cmd=related.-

5 A modo de verificación presentamos un cuadro comparativo, en el cual se puede observar la superposición de disposiciones de carácter nacional, provincial y municipal, que causan conflicto normativo:

CÓDIGO DE FALTAS DE MISIONES (TEXTO MODIFICADO POR LEY 4282) - ACTUALMENTE INCORPORADO AL DIGESTO JURÍDICO COMO LEY XIV - Nº 5 "ARTÍCULO 62: Prohíbese la venta, expendio o entrega a cualquier título de bebidas alcohólicas, productos derivados del tabaco o elementos que se utilicen para fumar, cualquiera sea su tipo, presentación y/o graduación, a personas menores de dieciocho (18) años de edad, aún acompañados de mayores, aunque estos sean sus padres".-	CÓDIGO DE NOCTURNIDAD DE LA CIUDAD DE POSADAS (ORDENANZA 1914/2006) ARTÍCULO 1º.- "PROHÍBESE en la Ciudad de Posadas la venta, consumo, expendio, suministro, donación, tenencia o entrega en envases cerrados o abiertos, de bebidas alcohólicas y de tabaco en cualquiera de sus formas (cigarros, cigarrillos, etc.) en paquetes cerrados o abiertos a menores de dieciocho (18) años de edad".-	LEY NACIONAL 24.788 - ARTÍCULO 1: "Queda prohibido en todo el territorio nacional, el expendio de todo tipo de bebidas .- ARTÍCULO 4, PÁRRAFO PRIMERO: "La prohibición regirá cualquiera sea la naturaleza de las bocas de expendio, ya sea que se dediquen en forma total o parcial a la comercialización de bebidas alcohólicas a menores de dieciocho años de edad".-".-CSJN - "Irala Jara, Alba R." del 17/04/2001
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

6 El Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Misiones, tiene fijada doctrina legal en el sentido que: "... las faltas, delitos y contravenciones municipales, o bien son juzgados por los Jueces de Paz, o bien por los Tribunales Municipales de Faltas -donde los haya- ..." - En autos: "EXPTE. Nº 294-STJ-2005 - SILVEIRA, ARTHUR DANIEL C/ MUNICIPALIDAD DE SAN JAVIER (MNES) S/ DEMANDA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA", Resolución Nº 266 STJ de fecha 16/05/05.- También Conf. Resol. Nº 396 de fecha 5 de octubre de 2006 - "Expte. Nº 272 bis 1-STJ-2005- 2006- Fiscal Municipal de la Municipalidad de Posadas Dr. Carlos M. Freaza s/ Recurso de nulidad en autos: "Expte. Nº 272-STJ-05 Juez Correc. y de Menores Nº 2 Dr. César Raúl Jiménez s/ Eleva actuac. por incompetencia en Expte. 457/04".- Posadas, 05 de diciembre de 2006.-

7 En el texto del Código de Faltas, la norma que refería a la interpretación en cuanto a tiempo y materia, ha sido eliminada al dictarse el Digesto Jurídico. Anteriormente decía: "ARTÍCULO 76.- Derógase la Ley Nº 2638 y sus anexos, como así toda otra disposición que se oponga a la presente".-

8 "La realidad indica que en las ciudades donde funcionan tribunales de faltas, constatada la conducción en estado de ebriedad, la Policía de Tránsito Municipal secuestra el vehículo que va a parar al Corralón Municipal y el presunto infractor

*"¿Conflictos normativos en el derecho contravencional y de faltas?"
"¡Señor Juez tiene la última palabra!"*

la Provincia de Misiones dispuso la adhesión a esta última mediante Ley 4511⁹, que también invita a la Municipios a que adhieran¹⁰.-

A través del estudio de las legislaciones de otras provincias hermanas e incluso de otros países, podemos afirmar que estamos ante un tema cuyo interés trasciende el ámbito local, regional y hasta nacional, alcanzando tratamiento incluso en derecho comparado.-

La alternativa que propiciamos para resolver el conflicto que se produce por esta superposición de disposiciones normativas, es la de ajustarnos al principio procesal establecido en la Ley Nacional de Tránsito, que establece el deber de las autoridades pertinentes de observar como regla en el juzgamiento la aplicación de dicha ley con prioridad sobre cualquier otra norma que pretenda regular la misma materia (Ley 24.449, Art. 70, b, apartado 1º - Título VII Bases para el procedimiento, Capítulo I Principios Procesales).-

En la Provincia de Misiones, además podemos afirmar que se ha producido una derogación tácita de la figura de conducción en estado de ebriedad del Código de Faltas, por estar contemplada expresamente en la Ley Nacional de Tránsito; correspondiendo además la aplicación de esta última legislación en base a los principios de interpretación tradicional que nos indican que una ley posterior deroga a una anterior y que una ley especial tiene prioridad sobre otra de carácter general. En tal sentido cabrá tener presente que la última modificación a esta

es detenido por la Policía de la Provincia. Así, el conductor, por una parte debe afrontar el juicio contravencional ante el Juzgado de Paz Provincial, con competencia en la jurisdicción acorde lo previsto en el Código de Faltas; y, paralelamente, se ve obligado a pagar una multa ante el Tribunal de Faltas Municipal para poder recuperar su vehículo. Esto constituye sin lugar a dudas una infracción al principio constitucional de no ser juzgado dos veces por el mismo hecho; o sea, el principio conocido en latín como: "no bis in idem". La situación relatada crea una evidente inseguridad jurídica respecto de nuestros legos conciudadanos, quienes se enfrentan a una opacidad del derecho al no poder conocer con precisión cuál es el juez competente".- Miguel Angel Varela, Ob. cit.-

9 En el Digesto Jurídico de la Provincia de Misiones, se encuentra registrada como Ley XVIII - Nº 29 (Antes Ley 4511).-

10 Este conflicto normativo podemos visualizarlo en el cuadro que presentamos a continuación:

<p>CÓDIGO DE FALTAS DE LA PROVINCIA DE MISIONES (MODIFICACIÓN INCORPORADA POR LEY 4282 - TEXTO SEGÚN DIGESTO JURÍDICO)</p> <p>"ARTÍCULO 59: Al que guíe vehículos o animales en estado de ebriedad o consumiendo bebidas alcohólicas u otras sustancias, se impondrá la pena de arresto de dos (2) a treinta (30) días, no redimible por multa. Igual sanción se impondrá al que sea acompañante de todo vehículo, cualquiera sea su porte y tamaño, en que el equilibrio del acompañante pudiera incidir en la dirección del mismo".-</p> <p>Disposición que consideramos derogada por el artículo 70, inciso b, apartado 1º de la Ley Nacional de Tránsito y sus modificatorias.-</p>	<p>LEY NACIONAL DE TRÁNSITO 24.449 - MODIFICACIÓN INCORPORADA POR LEY NACIONAL 24.788</p> <p>ARTÍCULO 17: "Sustitúyese el texto del Inc. a) del art. 48, de la Ley 24.449 por el siguiente: Inc. a) Queda prohibido conducir con impedimentos físicos o psíquicos, sin la licencia especial correspondiente, habiendo consumido estupefacientes o medicamentos que disminuyan la aptitud para conducir. Conducir cualquier tipo de vehículos con una alcoholemia superior a 500 miligramos por litro de sangre. Para quienes conduzcan motocicletas o ciclomotores queda prohibido hacerlo con una alcoholemia superior a 200 miligramos por litro de sangre. Para vehículos destinados al transporte de pasajeros, de menores y de carga, queda prohibido hacerlo cualquiera sea la concentración por litro de sangre. La autoridad competente realizará el respectivo control mediante el método adecuado aprobado a tal fin por el organismo sanitario".</p>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

*"¿Conflictos normativos en el derecho contravencional y de faltas?"
"¡Señor Juez tiene la última palabra!"*

figura en el Código de Faltas, se realizó mediante Ley 4282, y la adhesión a la Ley Nacional de Tránsito y a la modificatoria introducida por Ley 26.363, se dispuso por Ley 4511. Pero además de su relación temporal, la Ley Nacional es especial sobre esa materia, o sea: "Tránsito", mientras el Código de Faltas es un cuerpo de normas generales que entre otras tantas figuras contravencionales, ha previsto algunas cuestiones referidas a esa misma materia. Por lo que en definitiva, corresponde la aplicación de la legislación nacional de tránsito y no del Código de Faltas, por ser aquella de carácter especial y establecer un sistema de aplicación mucho más complejo y estructurado, que prevé entre otros aspectos: El Scoring o quita y descuentos de puntos a los infractores, el registro nacional de antecedentes de tránsito, el código único de infracciones para todo el país, la inhabilitación y el retiro de la licencia de conducir cuando se pierda la totalidad de los puntos, etc.-

Propuesta Concreta y Conclusión:

En cuanto al tema central de esta presentación, sostenemos que los conflictos normativos en el derecho contravencional y de faltas, afectan la seguridad jurídica al dificultar el conocimiento preciso de las normas jurídicas vigentes, razón por la cual los jueces deben ejercer la función indelegable, insustituible e irremplazable de determinar el derecho aplicable. Entonces propiciamos como conclusión:

"La necesidad de resaltar el rol protagónico que le compete a los Jueces de Paz y Faltas, en la solución de los conflictos normativos en materia contravencional y de faltas".-

Asimismo, en general, proponemos que las conclusiones de las "1ras. Jornadas Regionales de la Justicia de Paz del NEA" (Corrientes - 2009) y de la "Jornada Preparatoria" (Formosa - 2010), cuyas problemáticas no hayan sido resueltas, sean tratadas¹¹ y en cuanto resulten compatibles sean reconocidas como conclusiones de este Primer Congreso Nacional de la Justicia de Paz y Faltas.-

¹¹ De aceptarse esta moción, solicitamos se apruebe la conclusión citada al comienzo de esta presentación, en el modo que ha sido reformulada, conforme surge del texto subrayado y entre corchetes, pues luego de un análisis más profundo, sostenemos que la superposición no implica necesariamente un conflicto normativo, pues éste se produce sólo cuando las disposiciones resultan incompatibles entre sí o respecto de normas superiores.-