

De la necesidad de actualizar el régimen de contravenciones policiales de la Provincia de Corrientes

Cochia, Juan J.

*Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas - UNNE.
Salta 459 - (3400) Corrientes - Argentina.
Teléfono/Fax: +54 (03783) 458054 - 15604972
E-mail: juanjosecochia@yahoo.com.ar*

ANTECEDENTES

P.I. N° 584 “Potestades Sancionatorias de la Administración” Directora: Dra. Mirta Sotelo

MATERIALES Y METODOS

Introducción: Es indudable que los cambios que producen la realidad económica y social, ejercen gran influencia en la evolución que deben seguir las normas jurídicas, tendientes a prevenir acciones u omisiones consideradas nocivas para la convivencia.

En este marco se inscribe el régimen de contravenciones, cuya actualización resulta necesaria para una mejor organización de la sociedad en su conjunto.

Este trabajo de investigación, busca desentrañar algunos interrogantes que han sido y son motivo de discusión en la doctrina: ¿existen diferencias ontológicas entre delitos y contravenciones? ¿la reglamentación de las contravenciones en nuestro régimen jurídico es competencia de la Nación o de las Provincias?

¿Cuáles son los principios constitucionales que deben respetarse al dictar las normas sobre contravenciones, teniendo en cuenta la reforma constitucional de 1994?

¿Puede fundarse la existencia de una potestad administrativa sancionadora independiente del derecho penal? ¿Es necesario actualizar el régimen de contravenciones policiales de la Provincia de Corrientes?

¿Cuáles son las principales reformas a incorporar en el régimen de contravenciones vigente en nuestra Provincia?

Las contravenciones: nociones y antecedentes: La materia adquirió importancia, por la cantidad de disposiciones nacionales, provinciales y municipales, constituyendo una enérgica rama del derecho, cuyas numerosas disposiciones deben sistematizarse, efectuándose un estudio de su naturaleza como punto de partida por ser muchas de ellas anticuadas o contradictorias.

En el sentido actual, las contravenciones se inician con los estatutos de la época intermedia, los cuales no encontraron en el derecho penal lo que necesitaban y por ello se desarrollaron gran cantidad de preceptos sobre los intereses de las corporaciones, el consumo, la edificación, comunicaciones, transportes, seguridad, etc. Luego fueron codificadas en el Código francés y en los códigos inspirados en esta legislación, sea en forma independiente o integrando parte del Código penal.

En nuestro país, podemos señalar como antecedentes las normas de la Recopilación de Indias de 1680 y la Novísima Recopilación de 1805.

Actualmente, el Código Penal sólo trata de los delitos al igual que el proyecto de Tejedor, a pesar de haberse intentado incorporar las faltas en los proyectos de 1891 y 1906.

En nuestro derecho, la cuestión se vincula con las facultades de las provincias en materia represiva y por esta razón resulta especialmente delicado el tema.

Distinción entre delitos y contravenciones: Desde hace tiempo se intenta distinguir sustancialmente los delitos de las contravenciones y formular los principios generales aplicables respectivamente. Surgieron teorías cualitativas, que obtienen la diferencia de la naturaleza del derecho o interés tutelado, de la forma de agresión y del elemento psicológico; una teoría cuantitativa, para la que el único distingo está en la pena; y, una teoría cualitativa-cuantitativa.

Extensión y límites de los poderes provinciales: Soler sostiene que el problema debe plantearse dogmáticamente ante un determinado derecho. Señala que en el nuestro, la cuestión se vincula al tema de la distribución de poderes entre la Nación y las provincias.

Ante la realidad de nuestro sistema federal, algunos autores partiendo de la identificación cualitativa entre delito y falta, afirmaron que la represión de las faltas y los delitos compete al Congreso; otros, a consecuencia de una tendencia unitaria, trataron de limitar los poderes provinciales, propiciando que las penas no superen las penas

mínimas del C. P. o que el Congreso dicte normas de faltas, o fije el máximo de las penas que las provincias podían establecer.

El reparto de competencias entre nación y provincias determina como consecuencia inevitable la facultad de policía de los poderes, que implica la atribución de adoptar los medios para ponerlo en práctica y cuando se sanciona una prohibición el medio natural son las penas.

De ello surge la facultad para crear figuras sancionadoras, si se trata de poderes delegados a la nación o reservados por las provincias. Para el más alto Tribunal de la Nación es facultad de gobierno de proveer todo lo referente a moralidad, seguridad, tranquilidad y salubridad de la población y por ello en general la legislación de faltas es de competencia de los gobiernos locales, no pudiendo limitarse sus facultades por ningún poder. De la Constitución derivan los poderes provinciales y las razones y fundamentos que marcan la extensión de esos poderes y su límite razonable, aunque no cuantitativo.

Soler enuncia los criterios fundamentales según el siguiente orden: a) La facultad de legislar es correlativa de la de prohibir y sancionar penas; b) La facultad de incriminar, corresponde a la Nación o a las provincias, según la materia; c) La facultad de las provincias de imponer sanciones es indiscutible; d) La facultad de las provincias es a un tiempo preventiva y represiva; e) Los límites de las facultades provinciales están marcados: 1º, por la materia; 2º, por el debido respeto a las garantías constitucionales; 3º, en los casos de prevención, por el sistema penal del C. P.; 4º, en los demás, por la prudencia con relación a las figuras del C. P., de modo que las contravenciones no asuman carácter delictivo por la pena, pero sin descuidar la necesidad de eficacia; 5º, esa necesidad de eficacia se reafirma ante la abstención del Congreso de tomar medidas en los casos de contravenciones graves o sintomáticas, en cuyo caso si legisla el Congreso, desplaza a la facultad provincial.

DISCUSION DE RESULTADOS

El principio “*nullum crimen, nullum poena sine lege*”: Las sanciones para las contravenciones administrativas y las penas del derecho penal común, no pueden ser previstas sino en una manifestación de voluntad del poder legislativo, pues, tienen en común el principio de que no hay pena sin ley anterior que la haya establecido, conforme a lo previsto por el art. 18 de la C. N.

Competencia en materia de represión de faltas: Esta comprende a los órganos administrativos determinados por la ley. Esa facultad reconocida a la administración, no autoriza a actuar con arbitrariedad, por lo que la Corte ha exigido que en su ejercicio se respeten los derechos y garantías y en particular la inviolabilidad de la defensa en juicio; y, examinando la prohibición constitucional del ejercicio de funciones judiciales por el P. E. ha ratificado que dicho poder está facultado para obrar como juez administrativo e imponer sanciones legales, pero siempre que se deje expedita la vía judicial, lo que coincide con la tesis del juez natural de Núñez, que sostiene que la justicia, es el juez natural de las cuestiones planteadas por el infractor ante la sanción impuesta por un acto administrativo.

Normas aplicables: Por su carácter local, comprende la facultad de dictar las normas aplicables, configuración de infracciones y punibilidad, de manera que son reguladoras de las faltas las disposiciones sobre imputabilidad, tentativa, participación, reincidencia, prescripción, etc., y no la legislación penal.

La potestad sancionadora del Estado: Un rasgo característico de la organización estatal es el monopolio del ejercicio legítimo de la fuerza, prohibiéndose la autocomposición violenta de conflictos y la obligatoriedad estatal de promover el acatamiento de las normas, previniendo su violación, lo que implica la resolución de controversias, fijando reparaciones o imponiendo sanciones al infractor.

Al referirnos a esta potestad sancionatoria se alude a la capacidad de creación de la figura infraccional, de decidir la imposición de una sanción ante un hecho y de aplicación concreta de la sanción, indicándose que a la actividad de policía, inherente a cualquier administración, le son inherentes las notas de coactividad y generalidad, no pudiendo efectivizarse si se privara a la administración de potestad sancionadora. Si bien existe un único *ius puniendi*, hay dos manifestaciones válidas y concretas, que el legislador ha reservado para la regulación de aspectos distintos de las conductas humanas.

Aunque mayoritariamente se admite la identidad de naturaleza de infracciones administrativas y delitos penales, la mayoría de la doctrina nacional y extranjera sostiene que la potestad administrativa sancionadora es una de las expresiones de la potestad punitiva del Estado.

Así, la identificación de delitos e infracciones no conduce a ninguna subordinación normativa, pues de la unidad de objeto sólo deriva el reconocimiento de una fuente común de disciplinas, cual es la regulación del poder punitivo estatal, que involucra al Derecho público pero no se identifica con el Derecho penal.

El modo de aplicar el derecho administrativo sancionador adquiere importancia a partir de la reforma constitucional de 1994, cuyo art. 75 inc. 22 otorgó jerarquía constitucional a diversos tratados internacionales.

Al respecto cabe considerar: 1) El principio de legalidad, del art. 19, que en materia sancionatoria recibe formulación en el art. 18, se confirma y expande con la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto de San José de Costa Rica y el Pacto de Derechos Civiles y Políticos. De estos preceptos surgen cuatro

subprincipios esenciales: a) el de reserva legal, según el cual no es posible crear infracciones ni sanciones sin norma legal expresa; b) el mandato de tipificación, en cuanto la norma debe describir la conducta y las características de la sanción; c) prohibición de retroactividad *in peius* y obligación de retroactividad o ultra actividad de la ley más benigna; d) prohibición de analogía *in peius*. 2) La exigencia de culpabilidad para imponer una sanción requiere especial atención ya que el Pacto de San José de Costa Rica dispone que los inculpados de delito tienen presunción de inocencia mientras no se establezca su culpabilidad. Luego que la Corte declaró que en materia de infracciones, no se aplican las reglas de responsabilidad por delitos, permitiendo dirigir la acción contra personas jurídicas, la doctrina señaló la necesidad de exigir la culpabilidad, con las aclaraciones sobre personas jurídicas, y de sanciones solidarias, alternadas o acumuladas. Adquieren vigencia el error de hecho y de prohibición, cuando se acredite su carácter invencible y la diligencia para salvarlo, imponiéndose la presunción de inocencia a la presunción de legitimidad del acto administrativo, por su mayor jerarquía normativa; aunque, cabe destacar que el campo del derecho administrativo sancionador es típicamente el de la creación del riesgo y el de la imprudencia, aspectos que se trasladaron al campo penal en las teorías de responsabilidades objetivas, derivada del *alterum non laedere*, modificándose la cuestión de la culpabilidad y el principio de inocencia, en cuanto las normas trasladan la carga probatoria al infractor, acreditadas las consecuencias nocivas. 3) El principio del *non bis in ídem*, recibió rango constitucional, a través del Pacto de San José de Costa Rica y la jurisprudencia -anterior a al reforma- estableció los criterios a que queda sometido el precepto, exigiendo la triple identidad del sujeto, hechos y causa de sanción relacionada con la naturaleza del orden violado. 4) El principio de proporcionalidad, debe ser apreciado dado que las sanciones administrativas guardan un importante valor de comiso, retiro de los efectos o indemnizatorio. 5) Especial atención merece el principio de privacidad que resulta del art. 19 de la Constitución Nacional.

Con relación a las sanciones administrativas, la doctrina ha realizado una caracterización clasificándolas en principales y accesorias, y en paralelas, alternativas o conjuntas, y desde el punto de vista de su contenido, en privativas de la libertad, de imposición económica o de pérdida de ventajas.

Con respecto al procedimiento, la cláusula constitucional genérica del art. 18 de la C. N., que contempla la inviolabilidad de la defensa en juicio de la persona y los derechos, se ha visto concretada en las garantías del juez natural, el derecho a ser oído, la duración razonable y la publicidad del proceso, contenidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos del Hombre, el Pacto de San José de Costa Rica y otros tratados.

Con respecto a la publicidad, los tratados contemplan dos principios: que la información o comunicación del hecho se efectúe antes de cualquier acto en que intervenga el imputado y que comprenda el relato histórico del hecho y las pruebas existentes contra el imputado.

Compartiendo con Aftalión la necesidad de construir el derecho a partir del contacto con la experiencia jurídica y la realidad de las cosas, para que las construcciones jurídicas tengan substancia histórica, considero oportuno revisar el régimen de contravenciones policiales de la Provincia de Corrientes, con el objetivo de sistematizar los principios jurídicos a los cuales debe adecuarse, en un cuerpo normativo que tipifique las transgresiones, sus sanciones y el procedimiento para su comprobación y aplicación, ajustado a las garantías constitucionales vigentes.

Un estudio de los principales preceptos del Código de Policía de Corrientes, nos muestra la necesidad de su revisión y actualización, a la luz de los conceptos expresados anteriormente.

Las modificaciones que se proponen: Las modificaciones que propongo para actualizar el régimen de contravenciones policiales, tienden a establecer un sistema orgánico que contemple los principios generales aplicables a todas las infracciones policiales, la caracterización de las sanciones, la tipificación de las faltas ajustadas a la realidad y a las necesidades actuales, el procedimiento ajustado a las garantías constitucionales y su revisión judicial.

Establecer normas sobre ámbito de validez, tipificación expresa, concurso y conexidad, normas supletorias, responsabilidad, culpabilidad, complicidad, participación, tentativa, sanciones disminuidas para menores, sanción complementaria para padres, tutores, guardadores, curadores o responsables, sanciones a personas de existencia ideal, la responsabilidad funcional para los funcionarios públicos, perdón de la sanción, causas de justificación e inimputabilidad, posibilidad de reparación por error de hecho o de derecho; aplicación de la ley más benigna; y aumento de la pena en los casos de reincidencia. Determinar las distintas clases de sanciones: arresto, multa, clausura, comiso, inhabilitación y prohibición de concurrencia, el sistema de sanciones alternativas y la posibilidad de sustituir las penas por instrucciones como asistencia a cursos educativos, tratamiento terapéutico, trabajo comunitario, prohibición de concurrir a determinados lugares y las sanciones por incumplimiento de la instrucción; los lugares de cumplimiento de la pena de arresto, arresto domiciliario y de fin de semana y la posibilidad de diferir o suspender el arresto por razones humanitarias; sistema de graduación de penas, condiciones para el cobro judicial de multas y ejecución condicional.

Tipificar las distintas contravenciones en particular, en diferentes títulos, que pueden contemplar las que se dirigen contra la autoridad, la tranquilidad y el orden público, la credulidad pública, la moralidad y las buenas

costumbres, la seguridad pública, la preservación y protección del medio ambiente, el ejercicio regular de los deportes, el patrimonio, la solidaridad y la piedad, de imprenta, fiestas de carnaval, entre otras.

El procedimiento, sanción y recursos: Para la comprobación de las contravenciones se deberá establecer un procedimiento público y sumario que contemple las garantías constitucionales, respetando especialmente el derecho a ser oído, a ofrecer y producir pruebas, a ser asistido por un profesional de su confianza, el principio de publicidad y el derecho a una decisión fundada, con la posibilidad de poder recurrir ante el juez competente en caso de no estar conforme con la resolución adoptada.

CONCLUSIONES

En nuestro derecho la cuestión de las contravenciones se vincula con las facultades de las provincias en materia represiva.

La doctrina mayoritaria actualmente considera que no existe diferencia ontológica entre delito y contravención. El problema debe plantearse dogmáticamente ante un determinado derecho, en virtud del criterio que éste pudiera proporcionar; y, en nuestro derecho en particular, el tema se relaciona con la distribución de poderes entre la Nación y las Provincias.

La reglamentación en materia de contravenciones corresponderá a la Nación o a las Provincias de acuerdo al reparto de competencias contenido en la Constitución Nacional.

Existe un derecho administrativo sancionador que encuentra su fundamento doctrinario en la teoría del ius puniendi estatal, como una de las expresiones en que se manifiesta esta potestad sancionadora, admitiéndose como válida la doctrina que encuentra el fundamento del derecho administrativo sancionador en la existencia de un ordenamiento jurídico al cual es inherente la potestad de coacción.

Resulta necesario actualizar el régimen de contravenciones policiales de la Provincia de Corrientes, con el fin de adecuar sus normas a la realidad social imperante, incorporando los principios generales aplicables, precisando las distintas infracciones, manteniendo la competencia para la comprobación y resolución de las autoridades policiales a través de un procedimiento que respete las garantías constitucionales del debido proceso y el derecho de defensa.

Se deberá contemplar la posibilidad de recurrir las resoluciones ante una instancia judicial suficiente y adecuada como exige la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en salvaguarda de los principios constitucionales de la defensa en juicio de la persona y los derechos y del juez natural, como lo ha declarado en reiteradas oportunidades.

Aclaración final: Al finalizar este trabajo, ha entrado en vigencia en la Provincia el nuevo Código de Faltas, que contempla muchos de los principios propuestos anteriormente y próximamente sus normas serán motivo de un profundo análisis crítico, en cuanto a su alcance y contenido.

BIBLIOGRAFIA

AFTALION, Enrique R. "El Derecho penal "administrativo" como Derecho Penal especial", La Ley, Sección Doctrina, T. 75.

CABRAL, Angel H. "Contravenciones Administrativas", Enciclopedia Jurídica Omeba, Buenos Aires, pág. 698 a 702.

DIEZ, Manuel María "Derecho Administrativo", T. I y IV, Editorial Plus Ultra, Buenos Aires, 1979.

GARCIA PULLES, Fernando R. "La potestad sancionatoria de la administración pública", en Actualidad en el Derecho Público, Sección Doctrina, Buenos Aires, 1999.

LEVENE, Ricardo (h.) "Contravenciones", en Enciclopedia Jurídica Omeba, Buenos Aires, pág. 688 a 698.

MARIENHOFF, Miguel S. "Tratado de derecho administrativo", T. IV, Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1985.

NIETO, Alejandro "Derecho administrativo sancionador", Ed. Tecnos, Madrid, 1994.

SOLER, Sebastián "Derecho penal argentino", T. I, Tea, Buenos Aires, 1973.

Constitución de la Nación Argentina.

Constitución de la Provincia de Corrientes.

Código de Policía de la Provincia de Corrientes.