

LEY 8.431 (T.O. LEY 9.444) – CÓDIGO DE FALTAS DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA PANORAMA DESCRIPTIVO DE SUS NORMAS DE PROCEDIMIENTO

I. Generalidades.

El actual Código de Faltas de la Provincia de Córdoba fue sancionado por la Legislatura provincial en el mes noviembre de 1994, mediante la Ley N° 8.431, entró en vigor un mes después de su publicación en el Boletín Oficial de la provincia, el día 19 de febrero de 1995.

Mediante el art. 111¹ de la citada ley se establecía que el Libro III, comprensivo de las *Normas de procedimiento* –establecidas en los arts. 94 a 107- serían sustituidas dentro del término de dos (2) años en el Departamento Capital y progresivamente, pero en un plazo no mayor de cinco (5) años, en el resto del territorio de la Provincia, por otras disposiciones incorporadas a continuación del art. 111, y que habían sido numeradas desde el art. 94 al art. 118.

Sin embargo, transcurridos más de trece años desde la sanción del Código, estas normas de procedimiento del *nuevo* Libro III aún no están en vigor, por cuanto la entrada en vigencia escalonada y progresiva de estas nuevas disposiciones -prevista por el referido art. 111- ha sido objeto de sucesivas prórrogas por parte de la Legislatura provincial, al no haberse organizado y constituido los órganos judiciales -Jueces de Faltas y Tribunales de Casación Contravencional- encargados de aplicar el Código de Faltas².

Inclusive, mediante la Ley N° 9.098³, la entrada en vigencia del *nuevo* Libro III ha sido *suspendida sine die*, sin haberse previsto un plazo cierto para tal suspensión, tal como lo habían hecho el propio Código, y las leyes de

¹ **Disposiciones transitorias. Art. 111:** *DENTRO del término de dos (2) años en Capital y progresivamente, pero en un plazo no mayor de cinco (5) años en todo el territorio de la Provincia, el Libro III, será sustituido por las siguientes disposiciones.*

² La primera prórroga fue dispuesta en el año 1999, mediante la Ley N° 8.739, y la segunda fue establecida en el año 2001, mediante la Ley N° 8.918.

³ El art. 1° de la Ley N° 9.098 del año 2003, dispuso directamente la *suspensión* de la entrada en vigencia de la sustitución del Libro III, prevista por el art. 111 del Código de Faltas, hasta tanto queden organizados y constituidos los órganos judiciales encargados de aplicar las normas de procedimiento en materia contravencional.

prórroga anteriores a esta última ley. Al día de la fecha existe sólo un Juez de Faltas para la primera circunscripción judicial de la Provincia de Córdoba.

Asimismo, en lo referente a la tipificación de las figuras contravencionales, el Código fue objeto de numerosas modificaciones.

Finalmente, en el mes de noviembre de 2007 se sancionó la Ley N° 9.444, que aprobó un texto ordenado (T.O.) del Código de Faltas, en virtud de las numerosas modificaciones que había recibido⁴, estableciendo una nueva numeración de su articulado. La referida ley fue publicada en el Boletín Oficial el 7 de enero de 2008. Así, el originario art. 111 de la Ley N° 8.431, comentado precedentemente, quedó renumerado bajo el N° 131, manteniéndose el espíritu de la Ley N° 9.098, es decir, la *prórroga sine die* de la entrada en vigencia de las disposiciones de procedimiento contenidas en el Libro III, pero con una nueva redacción⁵. Tales disposiciones de procedimiento quedan ahora renumeradas, comprendiendo desde los arts. 114 a 138.

II. ASPECTOS PROCEDIMENTALES CUESTIONABLES

II.a. Ausencia de intervención jurisdiccional obligatoria

Más allá de los severos cuestionamientos que se le pueden formular a su técnica legislativa, un somero análisis de las normas de procedimiento del Código de Faltas actualmente vigente⁶ permite inferir que el mismo ha sido originariamente diseñado para que la instrucción y juzgamiento de los hechos que pudieren tipificar infracciones contravencionales estuviera a cargo de órganos judiciales, puesto que así se desprende de la *terminología* empleada en el mismo.

En efecto, a lo largo de todo su articulado se emplean -de modo indistinto- las expresiones “fallo”, “sentencia”, “condena”, “sentencia

⁴ La Ley N° 8.431 fue modificada en dieciséis oportunidades, mediante las Leyes Nos. 8.538, 8.539, 8.570, 8.615, 8.739, 8.796, 8.918, 8.987, 8.993, 9.005, 9.092, 9.098, 9.106, 9.109, 9.264 y 9.321.

⁵ **Disposiciones transitorias. Art. 131:** *CUANDO los órganos judiciales establecidos en la presente Ley tengan el correspondiente reflejo presupuestario, queden debidamente organizados para aplicar las normas de procedimiento en materia de faltas y sus titulares resulten efectivamente designados mediante el procedimiento constitucional, el Libro III de este Código será sustituido por las siguientes disposiciones:*

⁶ Tales objeciones resultan predicables -aunque con otros argumentos- respecto del nuevo Libro III, que aún no ha entrado en vigencia.

condenatoria” o “*resolución*”, para referirse al *carácter del acto* mediante el cual se impone una pena a una persona, como consecuencia de haber cometido una falta o contravención, tal como surge del tenor de los arts. 7, 10, 11, 20, 22, 24, 28, 29, 33, 34, 35, 41, 118, 120, 123, actualmente vigentes. Con relación al *órgano* encargado de emitir tal acto, el Código emplea indistintamente las expresiones “*juez provincial de faltas*”, “*juez*”, “*autoridad jurisdiccional*” o “*autoridad de aplicación*”, según se desprende de los arts. 14, 20, 24, 25, 28, 36, 37, actualmente vigentes.

Desde luego, en referencia a las *penas* o a aplicar a las personas responsables de hechos contravencionales, el Código las califica como tales, y en su art. 17 contempla como ***penas principales***, la *multa* y el *arresto*; como ***accesorias***, la *inhabilitación*, la *clausura*, el *decomiso* y la *prohibición de concurrencia*; y como penas ***sustitutivas***, las *instrucciones especiales*.

Sin embargo, a pesar de la terminología empleada, desde su sanción y hasta la actualidad **el Código de Faltas viene siendo aplicado por los Comisarios -en la Capital Provincial- y por los Subcomisarios -en el interior provincial-**, conforme lo establece el art. 114, vigente en la actualidad⁷.

Es decir que las fuerzas de seguridad provinciales, los miembros de la Policía, tienen a su cargo llevar a cabo actividades de *instrucción* y *juzgamiento*, lo que violenta palmariamente los arts. 18 C.N. y 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) –con jerarquía constitucional desde 1994 según el art. 75, inc. 22 C.N., particularmente el

⁷ **Juzgamiento - Autoridad competente. Art. 114:** *PARA conocer y juzgar las faltas cometidas en el territorio de la Provincia, serán competentes:*

1) *Para la instrucción y juzgamiento administrativo de las faltas previstas en los Títulos I, II y IV del Libro II de este Código, las autoridades de la Policía de la Provincia a cargo de Divisiones, Comisarias o Subcomisarias, Seccionales o de Distrito, con grado no inferior al de Comisario en Capital y al de Subcomisario en el Interior, correspondiente al lugar donde se cometiera la infracción.*

2) *Para la instrucción y juzgamiento administrativo de las faltas previstas en el Título III del Libro II de este Código, en su Capítulo Primero, las autoridades de la Dirección de Caza, Pesca y Actividades Acuáticas u organismos que pudiera reemplazarla correspondiente al lugar donde se cometió la infracción; y en su Capítulo Segundo, la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Recursos Renovables.*

La autoridad policial deberá intervenir de oficio o por denuncia, a cuyo fin procederá a constatar la falta, adoptar las medidas preventivas de rigor, según la naturaleza de la infracción y remitir las actuaciones a las autoridades mencionadas precedentemente, y

3) *Para el juzgamiento judicial, los Jueces de Faltas y donde no los hubiere, los Jueces de Instrucción o en su defecto, los Jueces Letrados más próximos al lugar del hecho.*

principio *nulla poena sine iudicio*, y las garantías de acceso a la jurisdicción, el debido proceso, y la inviolabilidad de la defensa en juicio.

También resulta ostensiblemente violatorio de expresas disposiciones de la Constitución Provincial de Córdoba, en especial de los arts. 19, inc. 9 - acceso a la jurisdicción⁸-, 39 -debido proceso⁹-, 40 -defensa en juicio¹⁰-, y 42 -privación de la libertad¹¹-; al igual que el art. 167 que asigna competencia en faltas y contravenciones provinciales a los Jueces de paz¹².

A juzgar por la terminología del Código, este sistema habría sido originariamente ideado para tener una vigencia **provisional y transitoria**, hasta tanto se instituyeran los Jueces de Faltas, quienes posibilitarían que se pusiera en funcionamiento el -también cuestionable- procedimiento previsto por el nuevo Libro III; sin embargo estas normas de procedimiento *provisorias* ya llevan más de trece años en vigor, y lo que es peor, actualmente ni siquiera

⁸ **Art. 19, Const. Pcial.:** *Todas las personas en la Provincia gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio: (...) 9. A peticionar ante las autoridades y obtener respuesta y acceder a la jurisdicción y a la defensa de sus derechos.*

⁹ **Art. 39, Const. Pcial.:** *Nadie puede ser penado sino en virtud de un proceso tramitado con arreglo a esta Constitución; ni juzgado por otros jueces que los instituidos por la ley antes del hecho de la causa y designados de acuerdo con esta Constitución; ni considerado culpable mientras una **sentencia** firme no lo declare tal; ni perseguido penalmente más de una vez por el mismo hecho. Todo proceso debe concluir en un término razonable.*

¹⁰ **Art. 40, Const. Pcial.:** *Es inviolable la defensa en juicio de la persona y de los derechos. Todo imputado tiene derecho a la defensa técnica, aún a cargo del Estado, desde el primer momento de la persecución penal. **Nadie puede ser obligado a declarar contra sí mismo en causa penal**, ni en contra de su cónyuge, ascendiente, descendiente, hermano y parientes colaterales hasta cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, su tutor o pupilo, o persona con quien conviva en aparente matrimonio. **Carece de todo valor probatorio la declaración del imputado prestada sin la presencia de su defensor.***

¹¹ **Art. 42, Const. Pcial.:** *La privación de la libertad durante el proceso tiene el carácter excepcional, sólo puede ordenarse en los límites de esta Constitución y siempre que exceda el término máximo que fija la ley. Las normas que la autoricen son de interpretación restrictiva.*

En caso de sobreseimiento o absolución, el Estado puede indemnizar el tiempo de privación de libertad, con arreglo a la ley.

Salvo el caso de flagrancia, nadie es privado de su libertad sin orden escrita y fundada de autoridad judicial competente, siempre que existan elementos de convicción suficientes de participación en un hecho ilícito y sea absolutamente indispensable para asegurar la investigación y la actuación de la ley. En caso de flagrancia, se da aviso inmediato a aquélla, y se pone a su disposición el aprehendido, con constancia de sus antecedentes y los del hecho que se le atribuye, a los fines previstos en el párrafo anterior.

Producida la privación de libertad el afectado es informado en el mismo acto del hecho que lo motiva y de los derechos que le asisten, y puede dar aviso de su situación a quien crea conveniente; la autoridad arbitra los medios conducentes a ello.

¹² **Art. 167, Const. Pcial.:** *La ley determina el número de los jueces de paz, el período de sus funciones, el sueldo del que gozan, su competencia territorial, conforme al principio de descentralización de sus asientos, y material, en la solución de cuestiones menores o vecinales y **contravenciones o faltas provinciales**. El procedimiento es verbal, sumarísimo, gratuito y de características arbitrales.*

existe un plazo cierto para que las penas por faltas sean impuestas exclusivamente por jueces.

Por lo tanto, hoy, los Comisarios -o Subcomisarios- pueden imponer por sí solos hasta veinte (20) días de arresto, conforme lo establece el art. 119, a contrario sensu¹³, puesto que en el procedimiento hoy vigente sólo es necesaria la consulta al *juez competente* cuando la sanción de arresto impuesta supera los veinte días, aún cuando haya sido *aceptada* por el infractor. Cabe destacar que, en virtud del art. 23, in fine, el arresto puede llegar hasta los sesenta (60) días.

La sanción debe ser impuesta mediante una **resolución por escrito**, conforme lo exige el art. 117 del Código. Aún cuando se trata de una actividad jurisdiccional ejercitada inconstitucionalmente por la policía. Debe destacarse que, todo acto administrativo debe estar debidamente motivado -conforme lo establece el art. 98 de la Ley de Procedimiento Administrativo N° 5.350, T.O. 6.658¹⁴-, exigencia ésta que guarda mayor entidad si se trata de un acto que impone una pena privativa de la libertad, como el arresto. Sin embargo, esta exigencia difícilmente se cumple acabadamente en la práctica policial.

Respecto de la *aceptación* de la “condena” impuesta por los Comisarios o Subcomisarios, el Código no establece la intervención de la autoridad judicial –prevista por el art. 114, inc. 3- como de cumplimiento necesario u obligatorio para los arrestos de hasta veinte días, sino que la misma debe ser solicitada por el infractor dentro de las cuarenta y ocho (48) horas de la notificación de la condena, conforme surge de los arts. 117¹⁵ y 118¹⁶, hoy vigentes.

¹³ **Consulta al juez competente. Art. 119:** *LA sanción impuesta por la autoridad administrativa y aceptada por el infractor que exceda de los veinte (20) días de arresto, inhabilitación, clausura o el importe equivalente a sesenta Unidades de Multa (60 UM), no será ejecutada hasta tanto no se eleve en consulta al Juez competente, quien deberá expedirse dentro de los diez (10) días de recibidas las respectivas actuaciones, pudiendo revocarla si aquélla no se ajusta a derecho.*

¹⁴ **Motivación. Art. 98, Ley 5.350:** *Todo acto administrativo final deberá ser **motivado**, y contendrá una relación de hechos y fundamentos de derecho, cuando:*

a) decida sobre derechos subjetivos;

b) resuelva recursos;

c) se separe del criterio seguido en actuaciones precedentes, o del dictamen de órganos consultivos.

¹⁵ **Resolución – Notificación. Art. 117:** *DENTRO del plazo de tres (3) días de iniciada la actuación sumarial, las autoridades administrativas dictarán **resolución por escrito** y notificarán de inmediato al imputado, con excepción de las infracciones previstas en el Título III (Caza y Pesca) de la presente Ley, en que el plazo se ampliará a cuarenta y cinco (45) días. **En todos los casos, en el acto de la***

Sin calificarla como tal, se establece una suerte de impugnación que permitiría el acceso al contralor jurisdiccional¹⁷, empleándose una terminología ajena a la usada en la Ley Provincial de Procedimiento Administrativo –Nº 5.350, T.O. 6658-, y haciéndose depender la intervención jurisdiccional de la actividad de la persona condenada, quien debe *rechazar* la condena dentro de las 48 hs de notificada, a los efectos de posibilitar la intervención de Juez de Faltas. Asimismo, es importante destacar que el plazo de 48 hs. -estipulado por el citado art. 98- resulta inferior al plazo de cinco (5) días, previsto por el art. 80 de la referida Ley Nº 5.350, para la interposición del Recurso de Reconsideración, siendo que puede encontrarse comprometida la libertad de una persona, hasta por veinte (20) días de arresto.

Esta comparación no persigue enmarcar la materia contravencional en el ámbito del Derecho Administrativo, puesto que por el contrario afirmamos que la misma importa el ejercicio de una potestad punitiva por parte del Estado, que puede restringir la libertad individual, y que -consecuentemente- pertenece al ámbito del Derecho Penal. Tal comparación sólo aspira a poner en evidencia la *irrazonabilidad* del plazo otorgado por el Código de Faltas para el *rechazo* de la condena, por ser extremadamente corto, y que resulta inferior incluso al otorgado para una impugnación administrativa ordinaria como lo es la Reconsideración, siendo que se encuentra eventualmente en juego un bien jurídico como la libertad individual -que puede ser restringida durante veinte días-, de mayor entidad a los derechos e intereses que generalmente se debaten en los procedimientos administrativos reglados por la Ley Nº 5.350.

notificación, se hará saber al imputado que le asiste el derecho de ocurrir ante el Juez competente, de lo que se dejará constancia.

¹⁶ **Aceptación de condena - Solicitud de apertura de la instancia judicial. Art. 118: SE tendrán por aceptadas las condenas si los interesados no las rechazaren dentro de las cuarenta y ocho (48) horas de su notificación personal, o si ulteriormente y sin causa justificada, no comparecieren a la citación para el juicio o durante su trámite.**

No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, si el imputado permaneciere detenido, cualquier persona podrá solicitar por escrito la apertura de la instancia judicial. En tal caso, el Juez competente, sin demora, procederá a hacer comparecer al imputado, y si éste ratificare la solicitud, ordenará el inmediato envío del sumario.

¹⁷ A pesar de la terminología empleada, el actual procedimiento del Código parece haberse inclinado por considerar a la materia contravencional como propia del Derecho Administrativo y ajena al Derecho Penal, soslayando la intervención necesaria de los órganos jurisdiccionales -*stricto sensu*-, y adoptando un procedimiento que parecería enderezado a superar los cuestionamientos constitucionales al ejercicio de facultades jurisdiccionales por parte de la Administración, al establecer la intervención “*eventual*” del Juez de Faltas, para controlar lo actuado por los órganos administrativos.

También resulta cuestionable que se haya estipulado en *horas* el plazo para el rechazo de la condena, ya que la adopción de esta unidad de medida temporal, en desmedro del cómputo por *días*, en la práctica cercena las posibilidades del condenado de formular tal rechazo en forma tempestiva.

Ello, por cuanto el art. 126 del Código de Faltas¹⁸ hace una remisión al Código Procesal Penal -Ley N° 8.123- como régimen de aplicación supletoria, al tiempo que el art. 180¹⁹ de este último remite -a su vez- a la forma de cómputo prevista por el Código Civil. La exigüidad del plazo para el rechazo no ha de entenderse sino como un mecanismo encaminado a desalentar a los condenados, para que no deduzcan el rechazo de la sanción impuesta.

El procedimiento establecido por el Código de Faltas sólo contempla la intervención de la Justicia como una instancia **eventual** para los arrestos de hasta veinte (20) días, dispuestos por los Comisarios o Subcomisarios. Tal intervención eventual del órgano jurisdiccional resulta violatoria de los principios y garantías constitucionales -y de los instrumentos internacionales de Derechos Humanos-, que condicionan el ejercicio de la potestad represiva del Estado, y que subordinan la validez de las restricciones *intensas* a la libertad ambulatoria, a la previa **-y necesaria-** intervención de un juez, imparcial e independiente. Salvo los casos de flagrancia, en cuyo caso corresponde la inmediata comunicación de la privación de la libertad a éste último.

En la práctica, las personas son detenidas por la policía, quien recién les hace firmar el acta al momento de ser puestas en libertad, con lo que se desvirtúa el ya deficiente procedimiento establecido por el Código de Faltas.

¹⁸ **Normas supletorias. Art. 126°:** REGIRAN en subsidio las disposiciones del Código Procesal Penal, siempre que no sean expresa o tácitamente incompatibles con las de este Código.

¹⁹ **CPP, Ley N° 8.123. Términos. Art. 180.- Regla General.** Los actos procesales se practicarán en los términos establecidos. Estos correrán para cada interesado desde su notificación o, si fueren comunes, desde la última que se practicare, y se contarán en la forma prevista por el Código Civil.

CPP, Ley N° 8.123. Art. 181.- Continuidad. Prórroga especial. Los términos son continuos y en ellos se computan los días feriados, salvo el receso de los Tribunales que disponga la ley o, en caso de fuerza mayor, el Tribunal Superior. Si el término venciere en día feriado o inhábil, se considerará prorrogado de derecho al día hábil siguiente. Si el término fijado venciere después de las horas de oficina, el acto que deba cumplirse en ella podrá ser realizado durante las dos primeras horas del día hábil siguiente.

Igualmente cuestionable resulta la facultad de los Comisarios de efectuar *detenciones preventivas*, prevista por el art. 123 del referido Código²⁰, en los incisos 3) y 4), en atención a la laxitud e imprecisión de las causales contempladas en los mismos: “*en razón del estado o la condición del presunto infractor*”, y “*cuando no tuviere domicilio conocido dentro o fuera de la Provincia*”, respectivamente. Ambas causales confieren un excesivo margen de discrecionalidad a las autoridades policiales, resultando incompatibles con un Estado Social de Derecho²¹, por cuanto posibilitan la arbitrariedad y el abuso de las fuerzas de seguridad.

Asimismo, tales causales refieren la perspectiva propia de un Derecho Penal de *autor*, incompatible con nuestro régimen constitucional, antes que de *acto*, tal como surge de muchos tipos contravencionales establecidos en el Código, cuya comisión es *juzgada* (sic) por la policía.

En suma, tanto la facultad conferida por el Código de Faltas a los Comisarios y Subcomisarios de imponer sanciones de arresto de hasta veinte (20) días, sujetas al control *eventual* de la Justicia –arts. 117, 118 y 119-, como la facultad de efectuar detenciones preventivas –art. 123, incs. 3) y 4)-, resultan inconstitucionales, al permitir que las restricciones a la libertad individual sean dispuestas por un órgano administrativo, y no por un órgano jurisdiccional. De tal modo se vulneran las disposiciones expresas del art. 42 de la Constitución Provincial, que estipula que “...*salvo el caso de flagrancia, nadie es privado de su libertad sin orden escrita y fundada de **autoridad judicial competente**...*”.

²⁰ **Detención preventiva. Art. 123°:** *LA detención preventiva podrá ordenarse, cuando la infracción atribuida previere pena privativa de libertad, en los siguientes casos:*

1) Si fuere sorprendido en flagrancia.

2) Si tiene objetos o presenta rastros que hagan presumir vehementemente que acaba de participar en la comisión de una contravención.

3) En razón del estado o la condición del presunto infractor.

4) Cuando no tuviere domicilio conocido dentro o fuera de la Provincia.

En el caso previsto en el Artículo 98, el presunto contraventor podrá ser detenido al sólo efecto de su identificación por un término máximo de veinticuatro (24) horas. Si hubiere mérito para la imputación, será citado para que en el término perentorio de tres (3) días concurra a prestar declaración ante la autoridad de aplicación.

La libertad aún previo a la sentencia, podrá ser dispuesta por las autoridades establecidas en el inciso 1) del Artículo 114 o en ausencia de ellas, por el funcionario policial a cargo de la dependencia.

²¹ **Artículo 1, Const. Pcial.:** *La Provincia de Córdoba, con los límites que por derecho le corresponden, es parte integrante de la República Argentina, y se organiza como **Estado Social de Derecho**, sujeto a la Constitución Nacional y a esta Constitución.*

Asimismo, tales atribuciones quebrantan palmariamente el principio de división de poderes, y en particular, la expresa prohibición establecida por el art. 138 de la Constitución Provincial, que claramente dispone que “...**en ningún caso el Gobernador de la Provincia ni funcionario alguno puede ejercer funciones judiciales...**”.

Poniendo blanco sobre negro, ante tan enfática prescripción el art. 114 inc. 1 del Código establece que serán competentes “**para la instrucción y juzgamiento administrativo de las faltas ...las autoridades de la Policía de la Provincia...**”. Todo lo demás es maquillaje.

II.b. Ausencia de intervención letrada obligatoria

Si bien el Código contempla la imposición de hasta sesenta (60) días de arresto -previa consulta al juez competente (art. 119)-, y de hasta veinte (20) por los Comisarios o Subcomisarios -sin consulta-, el art. 15 establece que **la asistencia letrada del presunto contraventor no será necesaria en ninguna etapa del proceso**²², ni siquiera es exigida tal asistencia durante su *declaración como imputado*, puesto que el art. 115 vigente²³, tampoco exige la presencia de un abogado defensor para tal acto.

La ausencia de un abogado durante la declaración del imputado –o presunto infractor- resulta particularmente grave, ya que tal declaración –crucial para su defensa- en el actual procedimiento previsto por el Código es *prestada ante la autoridad policial*, conforme lo establece el propio art. 115, supra

²² **Asistencia letrada. Art. 15°:** **LA asistencia letrada del presunto contraventor no será necesaria en ninguna etapa del proceso. Sin embargo aquél podrá proponer defensor de confianza o pedir que se le asigne uno de oficio, derechos que le deberán ser debidamente informados al iniciarse el procedimiento; y en tales casos la autoridad de aplicación deberá designarlo, bajo pena de nulidad. Podrá ordenarse que el imputado sea defendido por el defensor de oficio cuando lo estime necesario para la celeridad y la defensa en el juicio.**

²³ **Formas de actuación. Art. 115:** *LAS autoridades administrativas actuarán de oficio o por denuncia. Recogerán las pruebas y recibirán declaración de los presuntos infractores. En los casos en que las autoridades administrativas necesitaran allanar moradas, negocios o locales, interceptar correspondencia o comunicaciones, a los efectos de constatar las infracciones a la presente Ley, o proceder al secuestro de elementos probatorios referidos a aquéllas, solicitarán la correspondiente orden de los Jueces mencionados en el Artículo 114 inciso 3). Excepcionalmente, por razones de urgencia y distancia que la justifiquen, las órdenes podrán ser requeridas a los Jueces de Paz Lego con competencia en los lugares donde no hubiese Jueces Letrados. De todo lo actuado dejarán constancia sumaria en acta firmada por el funcionario a cargo del expediente y por el secretario de actuación.*

transcripto, lo que imposibilita todo control sobre la actuación de la policía durante tal acto.

Resulta evidente que, ante la policía, el imputado puede sentirse intimidado, y puede resultar inducido a reconocer el hecho contravencional que se le atribuye. Incluso, la ausencia de control de un letrado durante la actuación de la policía imposibilita saber si efectivamente se ha receptado tal declaración, y eventualmente, si el imputado ha confesado, y en qué condiciones lo ha hecho.

No exigir la presencia obligatoria de un abogado durante la declaración del imputado ante la autoridad policial resulta inconstitucional, por cuanto se vulnera la inviolabilidad de la defensa y el debido proceso, y se lo expone a una eventual declaración autoincriminante (arg., arts. 18 C.N. y 8, inc. 2, ap. g C.A.D.H.), quebrantándose además las expresas disposiciones del art. 40 de la Constitución Provincial, que establece que ***“carece de todo valor probatorio la declaración del imputado prestada sin la presencia de su defensor”***.

Se echa por tierra así, toda la dogmática constitucional y penal sobre la materia, y todo el desarrollo doctrinario y jurisprudencial en torno a las garantías que deben rodear la declaración del imputado, pudiendo citarse -a mero título ejemplificativo- la doctrina emergente del caso *“El Atlántico”* (CSJN, 1973).

Nuevamente, lo cuestionable del procedimiento radica en el carácter ***eventual***, y no obligatorio, de la participación del abogado defensor durante el procedimiento contravencional, participación que sólo se hace posible si el presunto infractor la solicita expresamente.

La práctica nos indica que escasamente participan abogados en la actuación contravencional ante la policía, ya que o no son solicitados por los detenidos que desconocen tal derecho, o ni siquiera tienen la oportunidad de ejercerlo, o si lo hacen, no se les proporciona un letrado.

Profundas razones históricas, ideológicas, políticas y socioeconómicas, que parten desde las legislaciones decimonónicas que penalizaban a los *“vagos y malentretenidos”*, sirven para explicar la subsistencia de disposiciones contravencionales inquisitivas y absolutamente incompatibles con las

exigencias más elementales de un Estado Social de Derecho, y permiten entender -a su vez- por qué subsisten ciertas prácticas de las fuerzas de seguridad, basadas en el prejuicio, y en un paradigma de normalidad, de trabajo, de *ciudadano* y hasta de *contraventor* que tales fuerzas tienen claramente asimilado; y para las que un Código como el comentado resulta funcional. Ello, por cuanto el amplio margen de discrecionalidad dispensado a las fuerzas de seguridad deja abierto el camino para la subsistencia de tales prácticas, absolutamente ajenas al respeto por los derechos fundamentales.

El ámbito de las contravenciones en Argentina parece haber quedado al margen del Derecho Penal y del Derecho Constitucional, habiendo sido apropiado por el Derecho Administrativo y por criterios de eficiencia, y donde los precitados derechos aún aguardan su vigencia y reconocimiento efectivos, puesto que ello supone un costo político, económico y social que ni la clase política, ni la sociedad civil, están dispuestos a pagar. Empero, el abordaje de tales cuestiones excede los objetivos del presente.

Dos objeciones pueden formularse respecto del instituto de la **confesión**, conforme ha quedado reglada por el Código vigente en el art. 19; en primer lugar la *excesiva laxitud* con la que se lo ha hecho, puesto que solo se menciona el *reconocimiento de su responsabilidad por el contraventor*, y sin rodearla de ninguna exigencia o formalidad²⁴, las que resultan tanto más necesarias si se repara que -en la actualidad- la confesión es prestada ante un funcionario de la policía -art. 115, primer párrafo²⁵-, y no ante un Juez, por lo que los recaudos para la hacerla plenamente eficaz en lo probatorio debieran ser más rigurosos, atento que la misma no es prestada ante un órgano técnico con versación en derecho, como el jurisdiccional. No se contempla ni siquiera la presencia *necesaria* de un abogado defensor durante la confesión, por lo que se violenta el art. 40 de la Constitución Provincial, citado precedentemente.

²⁴ **Disminución de la pena por confesión. Art. 19:** CUANDO el contraventor **reconociere** en la primera declaración formal que preste, **su responsabilidad** en la contravención que se le impute, la sanción correspondiente podrá reducirse a la mitad. En estos casos, la autoridad interviniente dictará resolución sin mas trámite.

²⁵ **Art. 115:** LAS autoridades administrativas actuarán de oficio o por denuncia. Recogerán las pruebas y recibirán declaración de los presuntos infractores...

En segundo lugar, al condicionarse la reducción de la pena correspondiente a la confesión del presunto contraventor, se vulnera el debido proceso y su derecho contra una declaración autoincriminante -arts. 18 C.N. y 8, inc. 2, ap. g C.A.D.H.-, al someterlo a la coerción moral que supone asumir su responsabilidad a cambio de obtener una reducción de la pena a la mitad.

Esta disposición resulta además *engañosa* para la voluntad del contraventor, y vulnera de este otro modo su derecho a no declarar contra sí mismo, toda vez que la *oferta* legal que se le hace, no aclara si se trata de la sanción correspondiente, según la conminación legal establecida *en abstracto* por la norma infringida, o si se trata de la sanción que le correspondería *en concreto*, y una vez valoradas las circunstancias atenuantes, según lo establece el art. 18 del Código²⁶.

Igualmente riesgoso para el infractor resulta que el art. 19 del Código puede también resultar engañoso para el encargado de su aplicación, un Comisario de la Policía, llevándolo a creer que ante una pena de hasta diez días de arresto, si el presunto contraventor reconoce el hecho, corresponde aplicarle cinco días, cuando tal vez una adecuada ponderación de las circunstancias atenuantes podría conducir a una pena inferior.

II.c. Otras violaciones al debido proceso

1. Dentro del procedimiento actualmente vigente existen además dos omisiones graves, en la actuación prevista ante la autoridad administrativa policial, omisiones que no se presentan en la instancia judicial del art. 102²⁷ también vigente.

²⁶ **Individualización y graduación de las penas. Art. 18:** *LA sanción será individualizada y graduada en su especie, medida y modalidad, según la naturaleza y gravedad de la falta, las circunstancias concretas del hecho y los antecedentes y condiciones personales del autor. En los casos de multa se tendrán en cuenta, además, las condiciones económicas del infractor y su familia.*

²⁷ **Audiencia - Resolución – Actas. Art. 102º:** *ABIERTA la audiencia el Juez intimará el hecho de acuerdo a las constancias del sumario y recibirá declaración al imputado, quien podrá abstenerse de hacerlo. Acto seguido, se examinarán los elementos de prueba. Excepcionalmente el Juez, de oficio o a pedido del imputado, podrá ordenar nuevas pruebas indispensables, a cuyo fin está facultado para suspender la audiencia por un término no mayor de seis (6) días.*

Concluida la recepción de la prueba, el Juez concederá la palabra al defensor y en último término preguntará al imputado si tiene algo que manifestar.

A continuación, el Juez dictará, en forma sumaria y oral, resolución absolutoria o condenatoria. En la instancia jurisdiccional las autoridades comprendidas en el inciso 3) del Artículo 114 juzgarán sin

En efecto, el art. 115 vigente **no ha previsto que las autoridades administrativas deban prevenir al imputado que puede abstenerse de declarar**, como sí lo hace el art. 122 para la denominada *instancia judicial*. **Tampoco se ha previsto en el citado art. 115 que el imputado pueda ofrecer prueba en su defensa**, facultad que está expresamente contemplada por el art. 116 para las contravenciones penadas con multa²⁸, y por el art. 120 para la referida *instancia judicial*²⁹.

Resulta llamativo que el art. 115 se refiere a la declaración del *presunto infractor*, al tiempo que el art. 122 menciona la *declaración del imputado*. Evidentemente, **en el procedimiento ante la autoridad administrativa, el presunto infractor queda a merced de la policía y con sus garantías severamente menoscabadas, sin patrocinio letrado obligatorio³⁰, y sin que se le deban informar dos facultades fundamentales para su derecho de defensa, como lo son la posibilidad de abstenerse de declarar sin que ello importe presunción alguna en su contra, y de ofrecer pruebas.**

2. A pesar de lo dispuesto por el art. 42 *in fine* de la Constitución Provincial -que estipula que “...producida la privación de libertad el afectado es informado en el mismo acto del hecho que lo motiva y de los derechos que le asisten, y puede dar aviso de su situación a quien crea conveniente; la autoridad arbitra los medios conducentes a ello”-, el Código no contempla

encontrarse limitadas por lo valorado y dispuesto en la resolución administrativa, pero no podrán imponer sanciones más gravosas.

El secretario labrará un acta sumaria de lo actuado, que será firmada por el Juez, el imputado, si supiere y quisiere hacerlo, dejándose constancia en caso contrario; el defensor y el actuario.

²⁸ **Formas de actuación. Pena de multa. Art. 116:** CUANDO la infracción estuviere reprimida únicamente con multa como pena principal, en el momento de la constatación de la infracción se notificará al presunto infractor que en el término perentorio de tres (3) días deberá concurrir a la dependencia interviniente a los fines de formular el descargo y ofrecer pruebas si lo estima conveniente. Vencido dicho término sin que el imputado compareciera, se dejará constancia de ello en el sumario y se dictará resolución sin más trámite.

²⁹ **Instancia judicial. Art. 120:** SI el imputado no aceptare la condena de la autoridad administrativa, deberá elevar de inmediato el sumario con los detenidos que hubiere, al Juez competente, sin hacerse aquélla efectiva. Dentro del plazo de veinte (20) días a contar desde la recepción del sumario, en caso de hallarse en libertad, o inmediatamente, si estuviera detenido, el Juez citará al imputado para fijar la audiencia del juicio. **El imputado podrá presentar luego de la citación a juicio y hasta el comienzo de la audiencia, las pruebas que hagan a su defensa.**

³⁰ Si bien no se exige el patrocinio letrado obligatorio, según el art. 15, sí debe informarse al presunto contraventor que puede proponer un abogado defensor de su confianza, o solicitar que se le proporcione uno.

que tal derecho deba ser informado a la persona *detenida preventivamente* ni a aquélla que cumple una pena de arresto impuesta por un Comisario.

3. ¿Y el Acta?. En el procedimiento vigente, las actuaciones llevadas a cabo ante el Comisario, que -como se ha indicado- pueden culminar con un arresto de hasta veinte (20) días, no establecen como exigencia que se deba labrar un Acta circunstanciada, puesto que el art. 115 in fine sólo establece genéricamente que las autoridades administrativas “...de todo lo actuado dejarán constancia sumaria en **acta firmada por el funcionario a cargo del expediente y por el secretario de actuación**”³¹, sin disponer qué elementos deben constar en dicha acta.

Resulta sumamente llamativo que -en el procedimiento jurisdiccional *aún no vigente*- el art. 124³² sí establece el deber de la autoridad policial de confeccionar un Acta, estableciendo en sus ocho incisos las diversas circunstancias que deben asentarse en la misma.

Sin embargo, el procedimiento hoy vigente del Código no establece tales exigencias, las que no se explican sino para posibilitar el adecuado ejercicio del derecho de defensa por parte del presunto contraventor. Por lo tanto, tal omisión del legislador resulta lesiva del debido proceso.

³¹ **Formas de actuación. Art. 115:** *LAS autoridades administrativas actuarán de oficio o por denuncia. Recogerán las pruebas y recibirán declaración de los presuntos infractores. En los casos en que las autoridades administrativas necesitaran allanar moradas, negocios o locales, interceptar correspondencia o comunicaciones, a los efectos de constatar las infracciones a la presente Ley, o proceder al secuestro de elementos probatorios referidos a aquéllas, solicitarán la correspondiente orden de los Jueces mencionados en el Artículo 114 inciso 3). Excepcionalmente, por razones de urgencia y distancia que la justifiquen, las órdenes podrán ser requeridas a los Jueces de Paz Lego con competencia en los lugares donde no hubiese Jueces Letrados. De todo lo actuado dejarán constancia sumaria en acta firmada por el funcionario a cargo del expediente y por el secretario de actuación.*

³² **Acta inicial. Art. 104:** *LA autoridad policial iniciará el sumario contravencional confeccionando un acta que contendrá los elementos necesarios para determinar claramente:*

- 1) Lugar, fecha y hora de comisión de la falta.
- 2) La naturaleza y circunstancia de la misma y las características de los elementos, instrumentos o vehículos empleados para cometer la falta.
- 3) El nombre y domicilio del imputado, si hubiere sido posible su individualización.
- 4) Nombre y domicilio de los testigos, si los hubiere.
- 5) La disposición legal presuntamente infringida.
- 6) Nombre, cargo y firma del funcionario interviniente.
- 7) El detalle de los bienes secuestrados.
- 8) Si actúa de oficio o por denuncia.

De otro lado, aún cuando una razonable interpretación del art. 98 de la Ley N° 5.350 nos permite inferir tales exigencias para la *resolución* emitida por el Comisario, a partir de los requisitos generales del acto administrativo -según se ha señalado supra-, no puede desconocerse que un *Acta circunstanciada* posibilita que el presunto infractor ejercite su defensa *previo* a la adopción de una decisión definitiva por parte del Comisario, instrumentada mediante su *resolución*. Tal acta posibilitaría que aquél sea debidamente intimado, previo a su declaración, acerca de los hechos que se le atribuyen, las pruebas que obran en su contra, y la norma presuntamente infringida, optimizando su defensa material.

Sin embargo, el procedimiento hoy vigente no exige la confección de un acta circunstanciada, ni rodea de garantías a la declaración del presunto contraventor ante la autoridad policial, por lo que la verdadera oportunidad de su defensa sólo se manifestaría a partir del *rechazo* de la pena impuesta por la resolución del Comisario, rechazo que debe ser presentado en el exiguo plazo de 48 hs., a los efectos de acceder a la instancia judicial.

4. El estado de libertad.

Resulta evidente que en el régimen constitucional federal la libertad ha de ser la regla, y su privación durante el proceso la excepción, previsión ésta que hoy cuenta consagración expresa en el art. 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y que -en el orden provincial- ha sido establecida en el art. 42 de la Constitución local.

Nuevamente, es muy llamativo que tal previsión haya sido establecida en el Código de Faltas en una norma aún no vigente, como el art. 117³³, sin que exista una disposición similar en el procedimiento contravencional hoy vigente.

5. A modo de comparación.

La irrazonabilidad y arbitrariedad de las omisiones del art. 115 -respecto a prevenir al imputado que puede *abstenerse de declarar* y que puede *ofrecer*

³³ **Estado de libertad. Art. 117:** *LA privación de la libertad durante el proceso tiene carácter excepcional y las normas que la autoricen son de interpretación restrictiva.*

pruebas- se ponen en evidencia si se contrasta tal dispositivo, no ya con los arts. 120 y 122 del propio Código, sino con el procedimiento administrativo disciplinario para los empleados públicos provinciales, donde se encuentran en juego bienes jurídicos de menor entidad que la libertad.

En efecto, la Ley N° 7.233, y su Decreto Reglamentario N° 1.080/86, tanto en la Investigación administrativa previa como durante el Sumario administrativo, reconocen al agente mayores garantías que las que contempla la Ley 8.431 (T.O. 9.444) a los presuntos contraventores. Así, durante una Investigación administrativa, el art. 76, Punto 2, del citado decreto reglamentario reconoce el derecho del presunto responsable a aportar pruebas y a abstenerse de declarar³⁴.

Durante un Sumario administrativo, el art. 77, Punto 5 del referido decreto establece que el agente sumariado debe ser informado que *puede abstenerse de declarar sin que ello lo perjudique*, lo que le es comunicado en la cédula de citación a indagatoria³⁵, en la que se le debe informar que *puede designar abogado defensor*. Asimismo, el art. 77, Punto 7), del citado decreto dispone que ***“si el imputado manifestara su voluntad de declarar al ser indagado con o sin presencia del defensor, se le informará detalladamente de cuanto se le imputa y de las pruebas o indicios existentes en su contra y se le invitará al mismo a manifestar cuanto desee en su descargo y a que ofrezca pruebas que estime conveniente dentro de los ocho (8) días corridos siguientes a la indagatoria...”***.

Respecto de la declaración del imputado, el art. 77, Punto 8) expresa que ***“el imputado deberá declarar libremente sin que medie coacción, debiendo ser interrogado en forma directa, evitándose preguntas capciosas o***

³⁴ **Art. 76, Punto 2, Decr. Reglam. N° 1.080/86:** *La investigación administrativa no requiere formalidad alguna aunque deberá, en lo posible, ajustarse a lo establecido respecto de los sumarios. El o los presuntos responsables o implicados, si los hubiera, no tendrán acceso a las actuaciones ni podrán designar letrado o persona alguna que los patrocine, pudiendo solamente aportar las pruebas que consideren conducentes a la aclaración de su situación o que hagan a su responsabilidad en el caso que se trata, a cuyo efecto deberá comunicarse al interesado tal posibilidad. Este podrá abstenerse de declarar.*

³⁵ **Art. 77, Punto 5), Decr. Reglam. N° 1.080/86:** *“...La cédula de notificación que cite a indagatoria deberá contener constancia de que el imputado puede abstenerse de declarar sin que ello lo perjudique, que puede hacerse asistir sindicalmente o designar abogado defensor o defenderse por si mismo como asimismo la transcripción del Decreto de Avocamiento, para que ejercite los derechos que al respecto le competen”.*

sugestivas, debiéndose garantizar la cita de cuantas circunstancias crea conveniente en defensa del agente indagado, la declaración podrá ser ampliada cada vez que así lo requiera la Instrucción o cuantas veces lo desee hacer el imputado...”.

Es notable la diferencia entre las garantías de defensa que se reconocen al agente sumariado, por contraste con la situación del presunto contraventor, según el procedimiento actualmente vigente del Código de Faltas.

Este contraste también se manifiesta en las exigencias de que se ha rodeado la **confesión** del imputado en el procedimiento sumarial, en el art. 77, Punto 18) del mencionado decreto³⁶, y la laxitud del art. 19 del Código de Faltas.

Queda así en evidencia la irrazonabilidad del actual procedimiento de faltas, y su desproporción e inadecuación para resguardar y tutelar debidamente el debido proceso, considerando que se encuentra en juego la libertad individual.

II.d. Privación de justicia.

La mora de la Provincia de Córdoba en implementar y poner en funcionamiento los Jueces de Faltas provinciales importa una verdadera *privación de justicia*, ante el cúmulo de personas que resultan sancionadas actualmente con arrestos dispuestos por la autoridad policial. Resultando a todas luces insuficiente la existencia de un solo Juez de Faltas.

Así lo declaró en su oportunidad la CSJN ante la mora de la Provincia de Tucumán en constituir y poner en funcionamiento las Cámaras Contencioso Administrativas para esa provincia.

³⁶ **Art. 77, Punto 18), Decr. Reglam. N° 1.080/86:** *La manifestación expresa del imputado por la cual se reconozca autor, cómplice o encubridor de un hecho, producirá los efectos de la confesión, siempre que se reúnan las siguientes condiciones:*

- I) Que no medie violencia, intimidación, dádiva o promesa.*
- II) Que sea hecha y ratificada ante la instrucción.*
- III) Que no se preste a error evidente.*
- IV) Que concuerde con las circunstancias del hecho.*