

Perspectivas acerca del proceso administrativo/judicial de faltas

Por Leandro Otero

“El Derecho Administrativo sancionador no debe ser construido con materiales y técnicas del Derecho Penal sino desde el propio Derecho Administrativo, del que en tanto Derecho Público estatal forma parte” - Alejandro Nieto

Disculparán los familiarizados operadores que se les convida nuevamente con la descripción del procedimiento de faltas con el que conviven casi a diario. El repaso de estas cosas puede dejarse por supuestamente elemental, habrá quienes piensen que se trata de una mera referencia de normas que puedan no merecer demasiada explicación.

Pienso en cambio que, a medida que nos vayamos adentrando en los laberintos de este proceso —y en sus prácticas— iremos advirtiendo algún grado oscuridad, hermetismo y características jeroglíficas, máxime para algunos de sus destinatarios, que están facultados a elegir ser guiados por un abogado matriculado o ejercer su propia defensa¹, según sus posibilidades y conocimientos.

En cualquier caso, con la esperanza de un eventual lector, continuaremos escribiendo.

La organización del proceso

El procedimiento administrativo de faltas, que podríamos incluirlo dentro de la especie de los procedimientos administrativos especiales, está básicamente destinado a imponer una sanción a una persona física o jurídica sobre la base de la afirmación que ha infringido una norma del régimen de penalidades de faltas² (RF). Al mismo tiempo faculta a la autoridad administrativa a adoptar medidas urgentes a fin de comprobar la infracción o disponer la clausura de locales comerciales u obras en construcción³, entre otros fines que, en su momento, también abordaremos.

La Administración con ese acto no ejerce una función administrativa, es decir, propia de esa rama, sino que condena a una persona por realizar una conducta que el Legislador ha tipificado, en el caso, como una “falta”, esto es, una función típicamente judicial⁴.

A su vez, el mismo proceso prevé un mecanismo de control/intervención judicial posterior a la administrativa a cuyas características nos vamos a dedicar, brevemente, en estas líneas a partir de una reseña de precedentes jurisprudenciales del Tribunal Superior de Justicia de esta Ciudad⁵.

¹ Arts. 16 y 29, ley 1217.

² Ley 451, BOCABA n° 2.055 del 6/10/2000, sucesivas y frecuentes modificaciones.

³ Art. 7, ley 1217.

⁴ Luis Francisco Lozano en “Gassmann”, expte. n° 9034/12 del 11/9/2013 (citado abajo).

⁵ “Gassmann, Alicia María s/ inf. art. 2. 2. 3, obra no autorizada —L 451— s/ recurso de inconstitucionalidad concedido” y su acumulado expte. n° 9054/12 “Ministerio Público —Defensoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires— s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado”, Expte. n° 9034/12 del 11/9/2013 (TSJBA en su integración constitucional) que, en este punto, sigue de algún modo la línea de “Gerialeph SA s/ queja por recurso de

Entonces el juicio de faltas está conformado por un procedimiento administrativo previo⁶ y luego un proceso judicial cuyo transcurso es facultativo para el administrado que manifieste su disconformidad con lo resuelto en la instancia administrativa⁷

El procedimiento comienza a partir de la constatación que realiza un órgano de la Administración de una infracción al régimen de faltas⁸. La cuestión relativa a los órganos y los métodos utilizados por la Administración para detectar la infracción permítasenos diferirla también para futuros encuentros virtuales y así continuar con esta deriva por superficie.

Sí queremos convocar la atención acerca de que una de las notas distintivas de este sistema sancionador es el abandono de la presunción de inocencia. Somos autores/responsables hasta que logremos, si podemos y nos quisieran dar la razón, demostrar lo contrario.

Esta cuestión tampoco debería generar el escozor que a primera vista puede recorrer nuestro sentido común, forjado en los discursos liberales en materia de imposición de sanciones. Estamos frente a un sistema que, a partir de su objeto, posee un sistema probatorio y de responsabilidad.

El libro II de la ley 1217 –ley de procedimiento de faltas (LPF)- regula el proceso judicial de juzgamiento. En esta etapa, donde la intervención del Ministerio Público Fiscal es facultativa, se prevé la realización de un “proceso de conocimiento”, ya en el marco de un poder diferente al administrador. Esta instancia se centra en la realización de una audiencia con amplitud probatoria y el dictado de una sentencia judicial, como cualquier otra, con un recurso de apelación que, ya lo veremos en próximas newsletters, solo procede frente a determinados motivos de agravio.

Ahora bien, en esta primera aproximación, a vuelo de pájaro, sobre este proceso de faltas, queríamos presentar las muy diferentes perspectivas acerca del rol que desempeña la instancia judicial.

Distintas perspectivas acerca del rol que desempeña la instancia judicial

¿En qué consiste esta intervención judicial entonces?, Al respecto, desde las más altas esferas jurisdiccionales se han propuesto distintas interpretaciones que, a su vez, son adoptadas por los Tribunales inferiores, sin perjuicio que la independencia judicial interna habilita (plausiblemente) la adopción de uno u otro de estos criterios.

Como iremos mostrando, no se trata de meras posturas teóricas (que buscan identificar el sexo de los ángeles) sin impacto en la realidad, sino que conducen a consecuencias diferentes, solo alguna de las cuales referiremos hoy.

Haciendo un poco de copy&paste pero de autorizadísimas opiniones, hay quienes pensaron por escrito al respecto.

inconstitucionalidad denegado en: ‘Responsable de la firma Gerialeph SA s/ inf. art.(s) 2.2.14 sanción genérica L 451’, Expte. n° 6408/09, entre otros.

⁶ La ley lo define como instancia administrativa “única, obligatoria y previa al juzgamiento de las faltas por parte de la Justicia” (art. 13, ley 1217)

⁷ Art. 24, ley 1217.

⁸ En principio las infracciones están detalladas en la ley 451, también denominada régimen de penalidades de faltas (RF)

Don Julio B.J. Maier ha calificado a algunos procesos de faltas en los que tuvo oportunidad de intervenir como inéditos y con aptitud de confundir a un infractor. El advirtió *“todo el procedimiento judicial se asemeja bastante al procedimiento de impugnación de resoluciones administrativas singulares, por las cuales el Estado, detentador del orden y de la fuerza pública (poder de policía), decide aplicarla (coerción) a una persona determinada quien, como toda la teoría en la legislación administrativa lo supone, cuenta con un recurso judicial para objetar esa decisión”*⁹.

Otro Juez del TSJ, cuyo exhaustivo análisis siempre busca dotar de la mayor racionalidad a los procesos de formación de sentido, en esta y otras cuestiones (“curiosidades”, las describió en algún voto), opinó que *“la segunda etapa, a la que sólo se arriba a instancia del imputado, puesto que sólo está prevista la intervención del Ministerio Público Fiscal una vez instada la vía judicial y con carácter optativo (art. 41, anteúltimo párrafo, ley 1217), supone una revisión amplia del acto dictado por la UACF, ante la instancia judicial”*¹⁰.

La otra perspectiva desde la que se piensa el rol que cumple la instancia judicial en este proceso puede resumirse del siguiente modo: la etapa judicial es independiente de la administrativa (de lo contrario la instancia judicial se limitaría sólo a convalidar lo actuado y no a determinar jurisdiccionalmente la responsabilidad del infractor¹¹.

Es decir, según esta perspectiva el proceso judicial sería totalmente ajeno al que tuvo lugar en sede administrativa, es decir, que con la solicitud del pedido declarado infractor por el controlador de que “pasen las actuaciones a la justicia” comienza un juicio cuyo objeto sería el análisis de la conducta imputada y no de la resolución administrativa.

Con la integración definitiva del Tribunal Superior de Justicia —y la consecuente conformación de mayorías— podemos aventurarnos a afirmar que es la primera de las perspectivas desde la que se observa el proceso de faltas en las cumbres de la instancia extraordinaria.

En tal sentido la Dra. Inés M. Weinberg señaló, con un acertado hallazgo de la opinión del máximo Tribunal Federal, que *“el control judicial de las decisiones [administrativas] se limita a corregir una actuación (...) ilógica, abusiva o arbitraria, pero no implica que el juez sustituya a la administración en su facultad de decidir. La competencia jurisdiccional es revisora, no sustitutiva. (...) La actuación administrativa debe ser racional, justa, igual y proporcional, excluyéndose la arbitrariedad de la discrecionalidad, pero los tribunales no están habilitados para juzgar consideraciones de oportunidad o apreciaciones fácticas y sustituir la decisión administrativa con base en la distinta opinión que el tribunal pudiera sustentar” —conf. CSJN, “El Panamericano S.A.C.I y F c/ Estado Nacional”, Fallos: 304:721; en el mismo sentido, v. “Orias, Raúl c/ Universidad Nacional de Río Cuarto”, Fallos 317:40—.*¹²

Sin perjuicio de la conclusión que se desprende de lo expuesto, como señalábamos antes, desde la independencia interna de los órganos jurisdiccionales es posible identificar ambas

⁹ Su voto en “Ministerio Público —Defensoría Oficial en lo Contravencional y de Faltas n° 1— s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: ‘Leiva Quijano, Lita Elsa s/ venta ambulante sin permiso —apelación—’” Expte. n° 4054/05, del 21/12/2005.

¹⁰ Luis F. Lozano en “Gerialeph SA s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: ‘Responsable de la firma Gerialeph SA s/ inf. art.(s) 2.2.14 sanción genérica L 451’”, Expte. n° 6408/09, del 21/12/2009.

¹¹ Apreciar el voto de Ana María Conde en “General Tomás Guido S.A. s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: ‘Gral. Tomás Guido S.A. s/ infr. violar luz roja y otras — apelación’”, Expte. n° 4080/05 del 14/12/2005.

¹² Del voto de la Dra. Weinberg en “Gassmann”, arriba citado.

perspectivas en sus prácticas y sentencias (incluso, tal vez, mayormente la segunda de las expuestas)

Esbozo de las consecuencias de defender una u otra perspectiva

Como se intuye y se irá advirtiendo con las sucesivas problemáticas que iremos abordando, una y otra perspectiva tienen relevantes consecuencias prácticas.

Una de esas consecuencias, la que discuten principalmente los fallos TSJBA citados en el presente, transita por la posibilidad, o no, del Juez de aumentar la sanción impuesta en sede administrativa (la imposibilidad o posibilidad de la *reformatio in pejus*). Imaginamos que advertirá a que perspectiva adhiere cada postura.

Respecto de este punto la Sra. Jueza Alicia E.C. Ruiz ha señalado aquello que podría aparecer oculto detrás de esta discusión, admitir –asumiendo la segunda de las perspectivas- que abrir la puerta de la instancia judicial puede arrojar como resultado un empeoramiento de la situación del infractor.

Al respecto señaló que *“resultaría ilógico concederle al imputado la facultad de impugnación, y, al mismo tiempo, exponerlo al riesgo de que por el ejercicio de esa potestad —en ausencia de recurso de la parte acusadora— su situación procesal se vea empeorada, puesto que de esta manera se lo colocaría en la disyuntiva de correr ese riesgo o consentir una sentencia que considera injusta”*¹³.

“Si viene por estos pagos, mi amigo le adelanto que le puede ir peor” (parece un mensaje bastante disuasivo).

En definitiva, reiteramos la invitación a la reflexión conjunta de ambos fueros de la ciudad acerca de esta otra forma del universo punitivo, sobre la base de la relación entre el poder judicial y el poder ejecutivo (relación que también se da, vaya con qué intensidad y diferentes características, en la materia penal).

Quedamos a la orden de lo que pueda interesarles o resultarles útil (a tal efecto el correo electrónico) y traeremos nuevas cuestiones en los sucesivos encuentros. Gracias.

lotero2015@gmail.com

¹³ Del voto de la Jueza Alicia E.C. Ruiz en “Altos de Boulevard Centro Pro-Vida, S.A s/ inf. art.(s) 4.1.1.2, habilitación en infracción s/ recurso de inconstitucionalidad concedido”, Expte. nº 7044/09 del 12/7/2010