

LA JUSTICIA MUNICIPAL: SU PERFIL EN EL DERECHO ARGENTINO

Dr. Alberto Montbrun
Universidad Nacional de Cuyo

Publicado en LA LEY, Tomo 1996-A, pag. 1126

Error! Bookmark not defined.

SUMARIO

La función jurisdiccional en el municipio. Importancia del tema. La justicia municipal de faltas. La cuestión en doctrina. La recepción de la cuestión en el derecho público provincial. La cuestión en torno a la "naturaleza" de la justicia municipal de faltas. La jurisprudencia de la Corte nacional. La justicia municipal de faltas en las cartas orgánicas municipales El caso de Mendoza. Normas procesales. La ley 6082 y la creación de la justicia municipal de tránsito.

La función jurisdiccional en el municipio. Importancia del tema

Frente a la demanda social de "administración de justicia", "resolución de conflictos" o "sanción a los infractores", resulta indudable, que el poder del Estado debe organizar los recursos materiales - siempre escasos respecto a las necesidades - de manera tal, que su utilización, encuadrada en el carril normativo de la Constitución, brinde el mayor beneficio con el menor costo posible.

En función de este objetivo, han adquirido en los últimos años un gran desarrollo los análisis vinculados a los procesos de transferencia y descentralización de competencias y atribuciones, desde los organismos centralizados - principalmente el Estado nacional - hacia las entidades políticas menores, fundamentalmente, provincias y municipios.

En todos los casos, los predomios valorativos tienden a orientarse hacia la efectiva prestación de los servicios estatales, buscando aproximar las soluciones a los problemas sociales.

Pero además de ello, la retención -por parte de los intendentes municipales - de atribuciones de carácter jurisdiccional, no sólo es incompatible con el elemental principio republicano de la división de los poderes, sino que, además, coloca en manos de funcionarios políticos una atribución eminentemente jurídica, como es la de resolver conflictos y aplicar sanciones conforme a derecho y genera - finalmente - una sobrecarga de tareas, que resulta imposible atender con eficacia, generándose por ello su delegación en funcionarios inferiores. Es el caso, por ejemplo, de los municipios de la provincia de Mendoza, y de aquellos municipios que carecen de justicia de faltas.

La justicia municipal de faltas.

La revalorización de los municipios, desde el campo doctrinario, constitucional y jurisprudencial, ha sido uno de los hechos auspiciosos de la Argentina de los últimos

años. La consideración del municipio como una entidad política con autonomía, permite replantear asimismo la naturaleza y características de los distintos órganos que canalizan las funciones municipales, dentro de las cuales, la administración de justicia ocupa un espacio fundamental.

Las cuestiones en torno a la naturaleza jurídica de la justicia municipal de faltas, su encuadre constitucional y los requisitos para su funcionamiento, han dado lugar a no pocos debates y controversias en el ámbito del derecho público argentino.

Muchas de estas controversias, pensamos, han comenzado a zanjarse a partir del notorio fortalecimiento de las autonomías municipales, que ha caracterizado el proceso de reformas constitucionales provinciales posterior a 1983 y que tuvo su reconocimiento jurisprudencial en los casos "Rivademar" y "Promenade".

Sin embargo, la situación en torno a la justicia municipal, es más difícil de resolver que la vinculada a la naturaleza jurídica del municipio, ya que subsisten conceptos heredados de ramas del derecho ajenas a la constitucional, que matizan el análisis de instituciones que, como la que analizamos, han tenido en nuestro país un desarrollo particularmente dispar.

Por otra parte, el excesivo apego a análisis y enfoques meramente semánticos o rígidamente formalistas, sin penetrar en la real ontología de las instituciones, y sin atender adecuadamente a los enfoques empíricos, hace que, muchas veces, el derecho retrase su función encauzadora de la realidad.

Entendemos, no obstante, que un breve repaso del tema desde el punto de vista de la doctrina nacional y del derecho público provincial comparado, más una reseña de la jurisprudencia de la Corte nacional, nos permitirán inducir un camino para el fortalecimiento de uno de los pilares del sistema republicano - la articulación de una justicia independiente - en el ámbito local.

No sólo la reflexión jurídica está en juego en esta materia. Por el contrario, entendemos que es necesario encarar enfoques que superen lo estrictamente normativo, en el abordaje de cuestiones vinculadas a la satisfacción de necesidades sociales.

La cuestión en la doctrina

No existen prácticamente discrepancias, en el ámbito de la doctrina iuspublicista argentina, respecto a la viabilidad constitucional del establecimiento de tribunales de justicia en el ámbito municipal. Sin embargo, subsisten en torno a la materia, multiplicidad de opiniones en torno a matices y variantes de su institucionalización.

Respecto a la posibilidad del establecimiento de una justicia municipal, ya en el marco de la constitución de 1853, importantes autores se ocuparon de señalar en qué medida, esta situación era concebida y auspiciada por los constituyentes y cómo, el propio Alberdi, en su diseño de Constitución de Mendoza, de 1854, colocó en manos, precisamente de los municipios, la administración de la justicia de primera instancia en lo civil y criminal ¹.

¹ Alberdi, Juan Bautista; *ANTEPROYECTO DE CONSTITUCIÓN PARA MENDOZA*; 1854; Art.

Sagües ², afirma la constitucionalidad de una justicia municipal, sobre la base de tres elementos inobjetables:

- a) la ideas de Juan Bautista Alberdi, expresadas fundamentalmente en su libro "Elementos de derecho público provincial" y en su proyecto de Constitución para Mendoza, donde, después de identificar municipio con cabildo, coloca en manos de los mismos la justicia inferior;
- b) las primeras constituciones provinciales, receptoras, en general, del principio de una justicia de nivel municipal o local;
- c) la ley de la municipalidad de Buenos Aires, de mayo de 1853, donde también la administración de justicia tenía un desarrollo autónomo del poder administrador y legislativo.

Pero lo que es a nuestro juicio aún más relevante, es que tanto Sagües, como Losa ³, han acreditado que la declinación de la idea de justicia municipal, no es históricamente atribuible a cuestiones jurídicas, sino eminentemente políticas, relacionadas con el vaciamiento del poder de los municipios, que se verificó en el país a lo largo de muchos años, y que ha sido brevemente reseñado en los capítulos anteriores.

Este proceso, se vio acompañado asimismo por una invariable jurisprudencia de la Corte nacional, en torno a la naturaleza administrativa y autárquica de los municipios, que recién se revertiría en 1989, con los fallos ya conocidos.

Pero aún siendo genéricamente admitida la constitucionalidad de la justicia municipal de faltas, subsiste, en la doctrina, una discrepancia básica en torno a su naturaleza jurídica.

Para una posición, sostenida principalmente por Hernández ⁴ y receptada en la regulación de la Justicia de Faltas de la provincia de Córdoba y que viene teniendo además expreso reconocimiento jurisprudencial - al menos en lo relativo a la justicia de faltas de la Capital Federal, según veremos más adelante - la justicia de faltas es de carácter "administrativo", correspondiendo - más allá de la mayor o menor independencia del juzgador - a actos de la administración sobre los administrados, o "actos jurisdiccionales del poder administrador".

Para esta corriente, la justicia municipal, está naturalmente sujeta a una revisión judicial posterior, que ha de corresponder a órganos del Poder Judicial provincial o - en el caso de la Capital Federal - nacional.

54.

² Sagües, Néstor; *ENCUADRE CONSTITUCIONAL DE LA JUSTICIA MUNICIPAL DE FALTAS*; ED-1986-II-867.

³ Losa, Néstor; *JUSTICIA MUNICIPAL Y AUTONOMÍA COMUNAL*; Ed. Ad-Hoc, Bs. As.; 1991.

⁴ Hernández, Antonio; *JUSTICIA MUNICIPAL DE FALTAS*; AAEM - AMJMF, Bs. As., 1993. También se refleja esta posición de Hernández en su proyecto para la Capital Federal (Cámara de Diputados de la Nación, Hernández, A.M.; Régimen Orgánico de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires; 2.046-D-92).

Para la otra corriente doctrinaria, impulsada históricamente en nuestro país por Adolfo Korn Villafañe, Zuccherino y más recientemente por Losa ⁵, la justicia municipal reúne per se las condiciones propias y necesarias para ser considerada una justicia independiente, no administrativa sino judicial, construida sobre un ilícito específico - la falta o contravención local - y desarrollada como consecuencia del ejercicio de potestades originarias del municipio, en razón de su naturaleza autonómica.

Para esta segunda posición, podría agotarse la instancia jurisdiccional en el propio ámbito local. En este último sentido, señala Decia ⁶, refiriéndose a la autonomía municipal, que "esta calidad de las comunas trae la posibilidad de que su actividad jurisdiccional pueda ser considerada judicial, siempre y cuando cumpla con los requisitos que la Constitución establece para la administración de justicia".

Es necesario aclarar, de todos modos, que las posiciones mencionadas parten de la consideración del municipio como una entidad autónoma. Distinta es la posición de aquellos tratadistas que sostienen la tesis - ya definitivamente superada - de la "autarquía" municipal. Para estos, la justicia municipal no puede ser sino ejercicio de jurisdicción administrativa.

La recepción de la cuestión en el derecho público provincial

Admitida la constitucionalidad de una justicia municipal, desde la perspectiva de la autonomía que reconocen los artículos 5 y 123 de la Constitución Nacional, cabe remitir al marco que cada Constitución provincial establece para regular la cuestión. Sin embargo, el mismo no es excluyente, pues, según veremos, en muchas provincias argentinas la introducción de la justicia municipal de faltas ha venido de la mano de leyes específicas sobre la cuestión, o bien de la ley orgánica de municipalidades o - en los últimos años - de las cartas orgánicas locales.

Las constituciones provinciales más antiguas del país, aún vigentes - Mendoza, 1916; Entre Ríos, 1933 y Buenos Aires que mantiene el texto de 1934 - no contemplan la posibilidad de que los municipios establezcan una justicia municipal de faltas, y regulan el poder municipal sobre la base de un Departamento Ejecutivo y un Departamento Deliberativo.

No obstante ello, Buenos Aires creó la justicia municipal de faltas a través del decreto - ley 8751, del año 1977, presentando en la actualidad la institución un interesante nivel de desarrollo. En Entre Ríos se hizo por ordenanza, en algunas ciudades, como por ejemplo Paraná, por Ordenanza 5421.

En Mendoza, la materia "faltas y contravenciones" se encuentra provincializada a partir

⁵ Korn Villafañe, Adolfo; *LA REPÚBLICA REPRESENTATIVA MUNICIPAL*, La Plata, 1944; Zuccherino, Ricardo; *Teoría y práctica del Derecho Municipal*; Depalma, Bs. As., 1986; Losa, Néstor; *op. cit.*

⁶ Decia, Guillermo; *JUSTICIA MUNICIPAL DE FALTAS. SU "STATUS" EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO*; ED-124-971.

del dictado de la ley 3365, en el año 1965, generándose distintos tipos de inconvenientes, vinculados con superposiciones con legislación local, falta de juzgados, etc. La jurisdicción municipal está en manos de los intendentes, por el art. 101 de la ley 1079, orgánica de municipalidades⁷.

Dentro del marco de las constituciones sancionadas a partir de 1957, y aún vigentes, Corrientes, 1960, art. 163, inc. 15; y Neuquén, 1957, art. 204 inc. k), incorporaron expresamente la atribución de los municipios de crear una justicia municipal de faltas, remitiendo en general a la ley las condiciones de su funcionamiento.

Las constituciones de Misiones, 1958 y Santa Fe, 1962 no mencionan expresamente esta atribución. Sin embargo, no han existido trabas al desarrollo de la institución que en esta última provincia adquiere un muy significativo perfil, habiéndose desarrollado principalmente a partir de ordenanzas municipales.

DATOS SOBRE CONSTITUCIONES PROVINCIALES

Chubut, 1957, art. 210, sin mencionar a la Justicia de Faltas, dispone expresamente que corresponde a los municipios "imponer sanciones compatibles con la naturaleza de sus poderes".

La Pampa, introdujo la misma a través de la ley orgánica de municipalidades 971, art. 40 inc. 10°, para los municipios de primera categoría. En Santa Cruz, v.g. Río Gallegos estableció por Ordenanza 1229 de 1984 los Juzgados Municipales de Faltas y por Ordenanza 2039, de 1991, el Código de Faltas Municipal.

REVISAR La Pampa y Santa Cruz,

Las constituciones de Jujuy, (190, inc. 14); Catamarca, (252, inc. 13); Córdoba, (187); Tierra del Fuego, (174, inc. 4); San Juan, (251, inc. 5); San Luis, (144, inc. 13) y Salta, (171, inc. 18) incorporan expresamente la atribución de crear tribunales municipales de faltas.

También La Rioja en su nueva constitución de 1986, reconoce esta atribución en el art. 155. En esta provincia, ya la antigua ley de municipalidades 1871, modificada por el decreto-ley 3678/78, había agregado al inciso 32 del artículo 22, la posibilidad de los municipios de dictar ordenanzas creando "la justicia y los tribunales de faltas municipales".

La constitución de Río Negro no recepta expresamente los tribunales municipales de faltas, determinando simplemente que el municipio "imponer sanciones en materia de su competencia" -art. 229 inc. 15. No obstante ello, la justicia municipal se ha desarrollado a partir de ordenanzas y cartas orgánicas locales.

En el caso de Tucumán, y en el marco de la vieja constitución de 1907, la justicia municipal de faltas había sido receptada por la ley 5529, orgánica de municipalidades, en

⁷ Para el caso de Mendoza puede verse Hernández, Antonio; *TEMAS DE DERECHO MUNICIPAL MENDOCINO*; Municipalidad de Mendoza, 1988.

su artículo 24, inciso 31. Como ya hemos advertido reiteradamente, la actual constitución, dictada en 1990, es claramente limitativa en materia municipal, siendo claramente contraria a las tendencias autonomistas imperantes. No obstante ello, reconoce que por ley se podrá habilitar la creación de tribunales municipales de faltas, previendo que las vías recursivas deben ser ante el poder judicial (111).

De los datos y antecedentes reseñados podemos inferir que la existencia de una justicia municipal, circunscripta a las faltas y contravenciones de carácter local y a cargo – según analizaremos – de jueces relativamente independientes del poder político local, se verifica en forma significativa en la generalidad de las provincias argentinas.

La cuestión en torno a la “naturaleza” de la justicia municipal de faltas

La naturaleza "administrativa" o "judicial" de la justicia local, viene siendo discutida desde hace ya varios años. Es obvio que la cuestión en torno a la naturaleza de la propia institución municipal, no es del todo ajena a la cuestión, pero sobre la misma - y sobre la categórica recepción de la autonomía en el derecho argentino - ya nos hemos expresado largamente por lo cual no abundaremos sobre ella.

En cuanto a la justicia de faltas, quienes sostienen la primera tesis, argumentan en general que nos encontramos ante atribuciones del Intendente municipal, delegadas o desconcentradas funcionalmente en otros órganos, y son por lo tanto, atribuciones inherentes al poder administrador. Por cierto, el argumento no carece de base histórica y fáctica, toda vez que aún hoy, en nuestro país, los Intendentes retienen funciones de carácter jurisdiccional en muchísimas municipalidades.

Sin embargo, desde el punto de vista jurídico nos parece cuestionable, y entendemos que no hay obstáculos insalvables para revisarla, sobre todo a la luz de un derecho que aspira a modernizarse en función de más democracia, más control y más descentralización del poder.

Es que si era natural o admisible que los Cabildos reunieran en sí, distintos tipos de funciones en la época de la Colonia, no puede sostenerse válidamente semejante principio, por lo menos a partir de la sanción de la Constitución de 1853, cuyo art. 1 dispone expresamente la recepción del principio republicano, complementado en el art. 5, para las provincias y los municipios. También podríamos agregar a estas argumentaciones, la fulminante disposición del art. 95, sobre la asunción, por parte del Poder Ejecutivo, de atribuciones jurisdiccionales (20).

El juzgamiento de las faltas, por la especialización técnica que requiere y por la naturaleza materialmente jurisdiccional de la actividad, reclama su separación de la función política, de gobierno y administración, que corresponde al Intendente municipal. Desde ya, los derechos de los ciudadanos, a una instancia jurídica independiente, corroboran esta posición.

La autonomía municipal, entendida como la existencia de una realidad local a administrar y gobernar por sus propias autoridades, sin tutorías e injerencias extrañas y en un marco inexorablemente ligado a la democracia (21), obliga asimismo a la descentralización y desconcentración funcional del poder.

Consideramos de todos modos, que, más allá del *nomen iuris* con el cual se la pueda denominar, existen diversas pautas concretas para determinar en qué casos nos hallamos frente a una justicia local de tipo administrativo y en cuales, en cambio, nos aproximamos a una instancia de carácter judicial. Dichas pautas, son a nuestro juicio, entre otras:

1.- *La posición del juzgador.* Según que la propia administración sea "juez" y "parte" en el conflicto, o que la corporación local y el particular afectado se encuentren en condiciones de igualdad ante un juzgador imparcial (es decir, no dependiente del Intendente municipal).

2.- *Las condiciones de ejercicio del cargo.* En la cual buscamos determinar la mayor o menor *independencia* del juzgador en el ejercicio de su función. Así, se podrá distinguir según que el juzgador sea un cargo de carácter político, dependiente de la designación y remoción por el Intendente municipal, sin requisitos especiales para acceder al mismo, o, incluso, que se trate de funcionarios menores que operan por delegación de la atribución jurisdiccional que les hace el propio Intendente, o, en cambio, que nos encontremos ante un cargo de "juzgador" con características tales como idoneidad profesional y técnica, inamovilidad mientras dure la buena conducta, acuerdo de los Concejos Deliberantes para la designación, procesos especiales de remoción, intangibilidad salarial, incompatibilidad funcional; etc.

3.- *La instancia revisora.* Este elemento ocupa - en cualquier estrategia de jurisdicción independiente - una importancia fundamental. Las variantes en esta materia son notorias, por la falta - precisamente - de una definición adecuada de la naturaleza jurídica de la justicia local. Entre las diversas posibilidades que existen en nuestro derecho público, encontramos:

a) *apelación al Concejo:* que es cuestionable porque el Concejo es un cuerpo de naturaleza eminentemente política y no jurídica; y de naturaleza deliberativa y legislativa, pero no jurisdiccional. A ello, debe agregarse, que los Concejos funcionan en forma ordinaria sólo una parte del año

b) *apelación al Intendente municipal:* el ejercicio de atribuciones jurisdiccionales por los intendentes - tanto en forma originaria como en alzada - es cuestionable porque se trata de funcionarios de carácter político y no jurídico; y por la gran cantidad de causas que deben atender, sin poder acceder a un adecuado conocimiento de las mismas.

c) *apelación a una Cámara específica:* es, lógicamente el ideal jurídico que mejor se corresponde con el doble objetivo de respetar la naturaleza autónoma del municipio -buscando que la justicia se realice plenamente en el ámbito local - y el de lograr una instancia judicial verdaderamente idónea en derecho e independiente del poder político.

d) *apelación a la Justicia ordinaria:* se trata de un caso bastante generalizado en las normas, pero de escasa utilización práctica. Tiene el inconveniente de la falta de especialidad de los jueces penales - de instrucción o correccionales - o de paz ante los cuales generalmente se produce la alzada; y su utilización tiende a ser costosa si se considera la entidad -normalmente escasa - de las causas a resolver.

Más allá de que la cuestión se encuentra en pleno debate, a nuestro juicio no existen, ni en el derecho nacional, ni en el derecho provincial, reparos normativos al desarrollo de una justicia municipal independiente. Incluso, pensamos que la propia jurisprudencia de la Corte puede ser armonizada con estos principios, toda vez que la misma es anterior al fallo "Rivademar".

Pero además, es fundamental advertir, que ninguna Constitución provincial habla de "tribunales administrativos" o "justicia administrativa", sino simplemente de una justicia municipal.

Sí existen, en cambio, referencias a la "justicia administrativa" en los textos legales y en algunas cartas orgánicas locales.

Así, por ejemplo, ni la actual Constitución de Córdoba (art. 187), ni la vigente ley de municipalidades 8102, de 1991, mencionan una justicia municipal "administrativa" (arts. 30 incs. 2 y 8, 49 inc. 19, 59 inc. 4). Sin embargo, la ordenanza 7008, y sus posteriores modificaciones refieren a la "Justicia administrativa municipal de faltas", siendo probable que esta denominación se haya mantenido, debido a la influencia de Antonio Hernández.

Un caso similar es el de la provincia del Chaco, donde su Constitución, nada dice sobre el carácter de la justicia municipal y en cambio, la ordenanza 1130, de 1984, creadora en la Municipalidad de Resistencia de la institución se refiere a ella como "Tribunales administrativos de faltas".

También el caso se reproduce en Salta, donde la Constitución no califica el instituto (art. 170 inc. 18), pero algunas cartas orgánicas -como la de la Ciudad de Salta (Cap. VI) o la de la Municipalidad de Tartagal (Cap. V), entre otras - denominan a los organismos de aplicación de la justicia local como "tribunales administrativos".

La provincia de Santa Fe, presenta un importante desarrollo de la institución. Por ejemplo, en Rosario, existen doce juzgados de faltas de primera instancia y una cámara de apelaciones, que se conforma sobre la base de tres jueces de primera instancia que no hayan intervenido en el caso apelado. La naturaleza de los juzgados es, en este caso sí, marcadamente administrativa desde que los jueces son nombrados por el Intendente sin acuerdo del Concejo y "son delegados del Intendente municipal en el juzgamiento y sanción de las infracciones", debiendo "...ajustarse estrictamente a las directivas impartidas por el Intendente municipal quien en cualquier momento podrá avocarse al conocimiento y decisión de las causas" (Código de Faltas, Ord. 2783/81, arts. 301.3, 301.6).

No obstante ello, existen en esta provincia, desde hace ya varios años, diversos proyectos encaminados a dotar a esta justicia de una mayor independencia funcional, estableciendo el acuerdo del Concejo en la designación de los jueces y la inamovilidad ⁸.

Con la generalización del reconocimiento de la autonomía municipal plena, a partir de las reformas de constituciones provinciales posteriores a 1984, comenzaron a dictarse cartas

⁸ Proyecto oficial de la Intendencia Municipal, Marzo de 1989; modif. al art. 301; Proyecto de ley orgánica municipal de los Dres. Andorno, Carrillo Bascary, Cecconi y otros, Rosario, 1992; art. 105.

orgánicas municipales, en muchas provincias argentinas. También este proceso, significó la generalización de la recepción normativa de la Justicia municipal de Faltas, en el nivel constituyente local.

Así, a los casos citados de la provincia de Salta, y por mencionar sólo algunos otros, receptan la Justicia municipal de Faltas las cartas orgánicas de la Ciudad de San Juan, art. 14, incs. 7 y 8; Ciudad de San Luis, arts. 170 y ss., que también denomina a la instancia como "justicia administrativa municipal de faltas"; Ciudad de Jujuy, arts. 61 y ss., también referidos a la "Justicia administrativa de Faltas"; San Carlos de Bariloche, art. 17, inc. 10; General Roca, arts. 119 y ss.; etc.

Otro elemento normativo, que a nuestro juicio resulta fundamental tener en cuenta, para sustentar el posible desarrollo de una justicia municipal independiente, es la prescripción de varias de estas constituciones provinciales, respecto al establecimiento, en el ámbito municipal, de la forma republicana de gobierno.

Así, Formosa, 1991, postula, para la organización de los municipios, el "sistema republicano y representativo", en el art. 177; Córdoba, en su nueva Constitución, de 1987, prevé que las cartas orgánicas municipales deben asegurar "el sistema representativo y republicano" (art. 183, inc. 1); Catamarca, 1988, dispone que deben organizar un sistema "representativo y republicano y social", art. 247 y en el mismo sentido se expresa la Constitución de Chubut, en su art. 207. Río Negro, 1988, dispone que los municipios que dictan su carta orgánica para el propio gobierno deben asegurar el "régimen representativo democrático" (art. 228, inc. 1).

Está demás expresar, que la noción más elemental de "sistema republicano" implica división del poder en una función ejecutiva, una función legislativa y una función jurisdiccional, independientes entre sí.

La jurisprudencia de la Corte nacional

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, considera a la justicia municipal de faltas como una función de naturaleza administrativa, no judicial, y sujeta por lo tanto a la revisión de sus decisiones por parte de jueces del Poder Judicial.

En oportunidad de expedirse en el caso "Huser SA" ⁹, de diciembre 6 de 1979, y posteriormente en el caso "Saigan SRL", de diciembre 12 de 1979, la Corte expresó: "5.- Que la Justicia Municipal de Faltas se halla "enmarcada en los ámbitos de las normas que regulan el funcionamiento de la Administración municipal" (nota al Poder Ejecutivo acompañando el Proyecto de ley 19690, publicada en el Boletín Oficial el 26 de junio de 1972), con lo cual queda dicho que las funciones jurisdiccionales que ejerce aquél tribunal no alteran su naturaleza de órgano administrativo municipal, y no lo sustraen de la primacía del Poder Ejecutivo." y más adelante que "6.- ...en este orden de ideas, cabe puntualizar por otra parte que la Justicia Municipal de Faltas no integra el Poder Judicial de la Capital Federal, cuya organización, como ha indicado esta Corte, comporta el ejercicio de la doble atribución legislativa proveniente de los arts. 67 incs. 17, 27 y 28, 94

⁹ Caso "Huser SA"; LL - 1980 - B - 678. Posteriormente, se dictó el fallo en "Saigan SRL", de diciembre 12 de 1979.

y 100 de la Constitución Nacional (...). Ello no acontece, como es obvio, con la Justicia Municipal de Faltas y consiguientemente no es aplicable en la especie el art. 17 de la ley 48, citado por el Juez de Faltas".

Más recientemente, en los casos "Derna, Graciela", del 6 de noviembre de 1986 ¹⁰ y "Lococo SA", del 24 de marzo de 1987 ¹¹, la Corte reiteró su posición.

En el primero de ellos, la Corte expresó, entre otras breves consideraciones que "la Cámara de Apelaciones de la Justicia Municipal de Faltas de la Capital Federal constituye un órgano con funciones jurisdiccionales que se halla enmarcado en los ámbitos de las normas que regulan el funcionamiento de la administración municipal (...), circunstancia que excluye su inserción del Poder Judicial y priva a sus fallos del carácter de sentencias".

En el fallo de la causa "Lococo, SA" se reiteró la doctrina, señalándose a mayor abundamiento -para justificar el rechazo del recurso extraordinario- que "las resoluciones dictadas por la Justicia Municipal de Faltas son susceptibles de revisión ante la Justicia ordinaria de la Capital Federal".

Dos reflexiones principales nos merece la doctrina de la Corte. En primer lugar, debe aclararse que la misma se refiere a la naturaleza de la justicia de faltas exclusivamente en el ámbito de la Capital Federal, cuyo particular *status* jurídico-institucional, la hace diferente al resto del país.

En segundo lugar, es necesario destacar que todos estos fallos, son anteriores al de la causa "Rivademar", verdadera bisagra en la caracterización jurisprudencial de los municipios argentinos a la luz del artículo 5° de la Constitución Nacional.

Más allá de las críticas que han recibido estos fallos ¹² y que en general compartimos, es admisible sostener que el establecimiento de una justicia local independiente, "judicial", es funcional con la autonomía municipal no sólo reconocida por el art. 5 de la Constitución Nacional, sino prácticamente por todas las constituciones provinciales y que, desde 1989, goza de reconocimiento jurisprudencial.

Más cuestionables aún aparecen estos fallos en la actualidad a partir del nuevo status jurídico institucional de la Ciudad de Buenos Aires.

Pero es que es precisamente de un análisis empírico (independencia del juzgador, condiciones de su designación y del ejercicio de su cargo, naturaleza material de la función involucrada, características de la resolución emitida, existencia de una instancia

¹⁰ Caso "Derna, Graciela M."; LL - 1987 - A - 640.

¹¹ Caso "Lococo SA"; LL - 1988 - D - 97; con nota de Spisso, Rodolfo; *"De la llamada Justicia Municipal de Faltas (La imperiosa necesidad de su reforma)"*

¹² Entre otras, podemos mencionar: Spisso, Rodolfo; *op. cit.*; Decia, Guillermo; *op. cit.*; De Santis, Gustavo; *El acto jurisdiccional de la administración y la Justicia Municipal de Faltas*, DE - 128 - 771; Lossa, Néstor; *La justicia municipal de faltas de Buenos Aires: su problemática. (Necesidad de su consolidación como justicia local)*, LL - 1991 - A - 863.

superior y naturaleza de la misma, etc.) de lo que adolecen los fallos de la Corte, basados casi exclusivamente en las notas que acompañan el texto de la ley 19690, prescindiendo de un análisis ontológico de la institución y todo ello, enmarcado en una invariable jurisprudencia que, a la fecha de los fallos, consideraba a los municipios como meras delegaciones administrativas de un poder superior.

La autonomía municipal, sobre todo a partir de las ricas consideraciones vertidas por la Corte en "Rivademar" y "Promenade", no se compadece sino con un poder pleno y completo, es decir, desarrollado hacia las diversas funciones que comprometen la acción estatal. En tal sentido, el desarrollo de una justicia independiente de los poderes políticos aparece, con naturalidad, como un complemento esencial.

La justicia municipal de faltas en las cartas orgánicas municipales

La ciudad de San Juan dispone que el Juzgado Municipal de Faltas estará a cargo de un juez designado por el Concejo Deliberante, de una terna propuesta por el Departamento Ejecutivo. previo concurso de antecedentes. El juez de faltas goza de la garantía de inamovilidad mientras dure su buena conducta y solo podrá ser removido por el Concejo Deliberante a través del juicio político, siendo su competencia la de juzgar las faltas o contravenciones a las disposiciones municipales y a las normas provinciales cuya aplicación compete a la municipalidad. En esta ciudad, los jueces de faltas intervienen así mismo en el juzgamiento de los reclamos y recursos que interpongan los contribuyentes con relación a tributos, tasas, multas y otras sanciones.

En la ciudad de Córdoba, los tribunales de faltas son organizados a modo de una primera instancia judicial, pudiendo crearse una Cámara de segunda instancia. Son elegidos por procedimientos que aseguren la idoneidad y la igualdad de oportunidades, y designados con el acuerdo de los dos tercios de los miembros presentes del Concejo Deliberante. En principio son inamovibles pero pueden ser removidos por el Intendente con acuerdo del Concejo Deliberante. Su competencia es el juzgamiento de las contravenciones o faltas o a las disposiciones municipales provinciales y nacionales, cuya aplicación compete al Municipio. VER LA LEY (art.98)

En la ciudad de San Luis la justicia de faltas se organiza en base a un juzgado de faltas (el número puede incrementarse hasta cuatro) y una cámara de apelaciones compuesta por tres miembros designados por el Intendente con acuerdo del Concejo Deliberante, como tribunal de segunda instancia. Los jueces de faltas son nombrados por el Intendente con acuerdo del Concejo Deliberante y actuará como primera instancia. Su duración, remoción y competencia es similar a la de la ciudad de San Juan (170, 176).

En la ciudad de Salta, los denominados "jueces administrativos de faltas" son designados por el intendente con acuerdo del Concejo Deliberante. Duran cuatro años en sus funciones y pueden ser nuevamente designados. Les corresponde la competencia para en el juzgamiento y sanción de las faltas, infracciones y contravenciones municipales. (art. 66)

La ciudad de Jujuy establece juzgados unipersonales de faltas a razón de uno por cada setenta mil habitantes. Los jueces de faltas son designados por el Intendente con

acuerdo del Concejo Deliberante prestado en sesión pública. Duran cuatro años en sus funciones y pueden ser designados nuevamente. Son removidos mediante el voto de los dos tercios del total de los miembros del Concejo Deliberante previo sumario instruido por el Departamento Ejecutivo. Tienen competencia en el juzgamiento y sanción de las faltas, infracciones y contravenciones a normas municipales.

La municipalidad de La Banda integra la justicia municipal de faltas con un juez, un secretario y un fiscal designados por el intendente previo con acuerdo del Concejo Deliberante. Gozan de inamovilidad mientras dure su buena conducta, procediendo su remoción por juicio político. Les corresponde juzgar las faltas o contravenciones a las disposiciones municipales y a las normas provinciales cuya aplicación compete a la municipalidad con excepción de las imputables a menores de 18 años.

General Güemes dispone que el juez “administrativo” de faltas es designado por el Concejo Deliberante, con el voto de los dos tercios de los miembros, de una terna propuesta por el intendente. Duran cuatro años en sus funciones y pueden ser reelectos, en cuyo caso adquieren inamovilidad.

San Ramón de la Nueva Orán, establece que el juez de faltas será designado por el intendente con el voto de las dos terceras partes de los miembros del Concejo Deliberante. Duran cuatro años en el cargo, pudiendo ser reelegidos en cuyo caso adquieren inamovilidad. La competencia está establecida en similares términos a las ya mencionadas cartas. Cuando las necesidades municipales lo requieran, los juzgados podrán convertirse en Tribunales Colegiados de tres jueces cada uno, o podrá optarse por crear juzgados unipersonales adicionales. (art. 94)

Tartagal dispone que la fiscalía municipal está integrada por un número de miembros que será establecido por ordenanza. (art.55). La designación está a cargo del intendente con acuerdo de los dos tercios del Concejo. Duran cinco años y pueden ser reelectos adquiriendo inamovilidad (art. 54). Por ordenanza se regula su organización y funcionamiento.

En Metán los jueces “administrativos” de faltas son designados por el Intendente con acuerdo del Concejo Deliberante. La habilitación inmediata del tribunal se hará con un juez, incrementándose en forma progresiva cuando circunstancia debidamente justificadas así lo requieran (art. 79). Los jueces duran cuatro años en su cargo pudiendo ser reelegidos adquiriendo inamovilidad. La competencia se regula en forma similar a la generalidad de las cartas orgánicas (art. 78).

En Santa Lucía corresponde al Concejo Deliberante con el voto de los dos tercios de la totalidad de sus miembros la creación y organización de la Justicia Municipal con plena autonomía institucional y administrativa (art. 73). El juez será designado por el Concejo Deliberante por una terna propuesta por el Intendente, previo concurso de antecedentes (art. 77). Gozan de inamovilidad mientras dure su buena conducta, procediendo su remoción por juicio político (77). Pueden presentar al Concejo Deliberante proyectos de ordenanza relacionados con la organización y funcionamiento del juzgado (art. 82). La competencia no introduce novedades importantes (75).

En el municipio de Rawson el Juez de Faltas es nombrado por el Concejo Deliberante

previo concurso de antecedentes por oposición, goza de inamovilidad y es removido por juicio político (72). Además de las competencias comunes de estos jueces, interviene en el juzgamiento de reclamos y recursos presentados por contribuyentes con relación a tasas y sanciones impuestas (69).

Rivadavia establece que la Justicia Municipal de Faltas se creará mediante ordenanza sancionada con el voto de las dos terceras partes de los miembros del Concejo Deliberante. Los jueces son designados por el intendente con acuerdo del Concejo Deliberante, duran en sus funciones en tanto no exista causal de remoción y pueden ser separados del cargo mediante juicio político. La creación de nuevos juzgados requiere el voto de los dos tercios del total del Concejo Deliberante (62).

La carta orgánica de Marcos Juárez dispone que los jueces de faltas serán designados por intendente con acuerdo del Concejo Deliberante. Gozan de inamovilidad mientras dure su buena conducta y solo serán removidos por causales de juicio político. Su competencias abarca juzgar las faltas o contravenciones a las disposiciones municipales y a las normas provinciales cuya aplicación compete a la municipalidad.

Una característica especial establece la carta orgánica de Viedma, al disponer que las resoluciones del juez de faltas son apelables ante el Concejo Municipal.

Sierra Grande: El juez de faltas es designado por un concurso abierto o un concurso de antecedentes y oposición. El magistrado goza de estabilidad en el cargo. Todo el procedimiento se remite al dictado de reglamentaciones aun no sancionadas e intertanto los juzgados de faltas se rigen por las disposiciones del Código de Faltas de la Provincia .

También aparecen como cuestionables algunas disposiciones de la carta orgánica de El Bolsón, donde el juez de faltas es designado por el Concejo Municipal en el marco de lo regulado por ordenanzas municipales; duran cuatro años en su mandato y sus resoluciones son apelables ante la justicia ordinaria (art.75).

Catriel: El juez de faltas es designado por el intendente con acuerdo de la legislatura. Solo puede ser removido con causa por juicio político o revocatoria. Actúa aplicando el Código de Faltas, el de Procedimiento Administrativo y leyes concordantes (art.302 inc.b)

San Antonio Oeste: El juez de faltas es designado por el C.M previo concurso de antecedentes y oposición

General Roca: Idem Sierra Grande (art. 155)

Maquinchao: Se faculta al Concejo Deliberante a suscribir un convenio con el juzgado de paz local a efectos de que actúe como juez de faltas municipal sin embargo se designo por medio de ordza 9/94 un Juez Municipal de Faltas

Chichinales. El juez de faltas es designado por el C.M

Fray Luis Beltrán la creación del juzgado de faltas debe realizarse por medio de ordenanza, cuando por la complejidad y cantidad de infracciones las ocasión así lo

requiera mientras tanto, las infracciones serán juzgada por el intendente, con apelación ante el Concejo municipal quien las reglamentará (art. 111)

Ingeniero Jacobacci: Existe creada por Carta Orgánica una Justicia de Faltas de amplia competencia que depende del Intendente según un contrato celebrado por el tiempo que estime necesario (art. 155) .Se ha dictado un código municipal de faltas por ordza 035/87 (*84)

CINCO SALTOS: El juez de faltas es designado por el C.M

INGENIERO HUERGO: La Carta Orgánica establece que la justicia de faltas de creará cuando la necesidad así lo requiera y que hasta tanto ello no ocurra será de aplicación el art. 214 de la C.P. (art. 70). En el municipio se dictó un Código de Procedimiento en materia de Faltas.

MAINQUE Actúa el Juez de paz local, aunque se prevé la posibilidad de crear el cargo de juez de faltas en el futuro.(art. 96).

CERVANTES La creación del Juzgado de faltas se decide en acuerdo conjunto del órgano legislativo - ejecutivo y el de contralor.(art. 66)

Otras cartas orgánicas de Río Negro como las de General Conesa, Lamarque (167), Cipolletti o Choele Choel remiten a las disposiciones de la Constitución provincial hasta tanto se dicte el régimen de los jueces de faltas.

El caso de Mendoza.

La materia contravencional, fue claramente definida por la Constitución provincial y por la ley de municipalidades como de carácter local, regulando esta ley con particular detalle las facultades municipales en materias tales como buenas costumbres, moralidad, pesas y medidas, derecho de propiedad, salubridad, juegos de azar, prostitución, ruidos molestos, publicaciones obscenas, etc. (75 al 82). Estas materias son, por otra parte, reconocidas por la doctrina y por el Derecho Público Provincial comparado, como de neto resorte local.

Sin embargo, la ley 3365 que estableció la Justicia de Faltas y el Código de Faltas de la provincia en el año 1965 – en reemplazo de disposiciones de carácter provincial – significó una importante superposición de temas con los municipios.

Esto se tradujo, entre otras consecuencias, en una deficitaria e inadecuada prestación de los servicios de carácter jurisdiccional y represivo, ya que al quitarse a los organismos más inmediatos y por ello mismo más indicados para la satisfacción de determinadas prestaciones el ejercicio de las mismas, hemos llegado a una situación, en la actualidad, en que la represión de las faltas y las contravenciones (salvo las que siguen en manos municipales) es absolutamente reducida e insuficiente, frente a la potencial y real cantidad de causas que se generan.

Hay una reducida cantidad de causas que llegan a los Jueces de Faltas provinciales, y la aún más reducida cantidad que efectivamente se resuelve. La gran mayoría,

sencillamente prescribe. A ello se suma el hecho de que los dos juzgados existentes en la Primera Circunscripción Judicial tienen asiento en la Ciudad Capital, lo que obliga a los ciudadanos a tener que transitar grandes distancias, para ventilar cuestiones de menor cuantía y relativa importancia.

También esto significó la absorción, por parte de la provincia, de recursos propios de los municipios al destinar los ingresos provenientes de las multas a Rentas Generales de la Provincia.

En lo que se refiere específicamente al ejercicio de las facultades jurisdiccionales en cada Municipalidad, la Ley Orgánica colocó las mismas en manos del Intendente Municipal (101), al igual que el conocimiento y resolución de las causas administrativas y otras competencias jurisdiccionales (105; incs. 17, 25, 27 y 28).

Consideramos que no es conveniente en la actualidad mantener el ejercicio de la competencia jurisdiccional en manos del Intendente Municipal, menos aún, en los municipios más populosos y desarrollados. En torno a este problema, ya el maestro Alcides Greca había manifestado: "La consagración del Intendente Municipal en Juez de Faltas debe considerarse desde todo punto de vista inconveniente. Aunque en el orden municipal no puede hablarse de "división de poderes" estimamos que existe una verdadera anomalía en atribuir al Intendente funciones administrativas y judiciales a la vez. Debemos expresar además que estas funciones del Intendente son sólo una ficción, pues abrumado por las tareas a su cargo y compromisos de todo orden, rara vez se enterará de las múltiples contravenciones que se cometen a diario en la ciudad, las que son calificadas y penadas discrecionalmente por sus subalternos. La creación de Juzgados de Faltas sería altamente conveniente en ciudades populosas. Aparte de que pondrían orden en esta caótica actividad municipal, asegurarían a los habitantes de la ciudad un derecho de defensa hoy poco menos que desconocido" ¹³.

A cuarenta años de escritas, las palabras de Greca tienen en nuestra provincia dolorosa actualidad, ya que nuestros Intendentes siguen actuando como jueces y aplicando multas y sanciones sin tener oportunidad efectiva de conocer y estudiar, las cientos de causas que a diario se generan en nuestras ciudades. A ello, debemos agregar que el Intendente es un funcionario de carácter político, no necesariamente versado en Derecho, con lo cual carece, normalmente, de la adecuada capacitación profesional para impartir justicia y resolver jurídicamente las múltiples controversias que se le presentan. Tampoco están nuestros municipios capacitados para abrir una auténtica instancia de debate, en la cual el administrado pueda ejercer su derecho de defensa, con lo cual, el ámbito de juridicidad de los ciudadanos, se encuentra notoriamente disminuido.

Entendemos por ello que es necesario articular un órgano con competencias jurisdiccionales propias para conocer y resolver en las causas contravencionales que se generan como consecuencia del ejercicio de la policía y aplicación del poder de policía municipal.

¹³ Greca, Alcides; en *Derecho y ciencia de la administración municipal*; citado por Hernández, Antonio M. en *Temas de Derecho municipal mendocino*; Municipalidad de Mendoza, 1988, pag. 48. En esta importante obra, Hernández desarrolla la posibilidad de la creación de una Justicia Municipal de Faltas en la provincia de Mendoza.

Por otra parte, han quedado definitivamente despejadas, en la doctrina y en la jurisprudencia, las dudas que antaño existieran respecto a la constitucionalidad del ejercicio de funciones jurisdiccionales por parte de órganos o tribunales administrativos, siendo en la actualidad pacífico y normal el funcionamiento de Tribunales Municipales de Faltas en casi todas las ciudades importantes del país con excepción de las mendocinas.

Las características que debe reunir el ejercicio de la función han sido suficientemente sistematizadas - entre otros - por Cassagne ¹⁴ que al respecto señala:

"A su vez, en el plano de la realidad, tampoco es posible desconocer que las actuales necesidades han llevado a la institución de tribunales administrativos por vía legislativa (que desde un punto de vista material ejercen funciones de verdaderos jueces). Si se parte entonces de este enfoque corresponde fijar los límites que rigen la actividad jurisdiccional de la Administración Pública y que en tal sentido ella debe condicionarse a que:

- 1) La atribución de funciones jurisdiccionales a órganos administrativos provenga de ley formal para no alterar a favor del Poder Ejecutivo el equilibrio en que reposa el sistema constitucional.
- 2) Tanto la idoneidad del órgano como la especialización de las causas que se atribuyen a la Administración tienen que hallarse suficientemente justificadas, para tornar razonable y excepcional el apartamiento del principio general de juzgamiento por el Poder Judicial de la actividad administrativa.
- 3) Si se atribuyen a órganos administrativos funciones de substancia jurisdiccional en forma exclusiva, sus integrantes deberían gozar de ciertas garantías para asegurar la independencia de su juicio frente a la Administración activa, tal como la relativa a la inamovilidad de sus cargos.
- 4) El contralor que el Poder Ejecutivo puede realizar de los actos jurisdiccionales que emitan órganos administrativos se limite a la legalidad y dentro de esta especie de control, a casos de excepción, por cuanto existe una relación jerárquica atenuada a su mínima expresión.
- 5) Los tribunales que integran el Poder Judicial deben conservar la atribución final de revisar las decisiones de naturaleza jurisdiccional."

También Bidart Campos ¹⁵ y Vanossi ¹⁶ coinciden en la viabilidad de la existencia de funciones jurisdiccionales por parte de órganos administrativos, previendo similares recaudos a los señalados por Cassagne.

Por su parte, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, a partir del leading case "Fernández Arias, Elena c. Poggio, José", del año 1960, admitió la constitucionalidad de

¹⁴ Cassagne, Juan Carlos; *Derecho Administrativo*, Tomo I; pág. 70.

¹⁵ Bidart Campos, Germán; *Derecho Constitucional del Poder*; Tomo II, págs. 312 y ss.

¹⁶ Vanossi, Jorge Reinaldo; *Los llamados tribunales administrativos ante el Derecho Constitucional Argentino*, LL-103-841.

estos tribunales, siempre que la ley que les otorgara las funciones jurisdiccionales prevea una instancia judicial plena -luego caracterizada como "suficiente"- de revisión ¹⁷.

Igualmente se debe tener presente que la facultad de imponer penas y sanciones es inherente al ejercicio de la policía y el poder de policía ¹⁸ y lo que proponemos es concretamente la juridización del procedimiento contravencional.

Somos también plenamente concientes de que la justicia administrativa es considerada por sectores de la doctrina como un retraso en la evolución del Estado de Derecho y algunos autores hablan de un verdadero Poder Judicial Municipal ¹⁹. Ambas posiciones nos resultan atractivas y cuentan con nuestra adhesión ya que las mismas son consecuentes con las tesis autonomistas más avanzadas. Sin embargo, pensamos también que el sensible retraso legislativo e institucional de la provincia nos aconseja un avance prudente, cauto y claramente pautado. De lo contrario corremos el riesgo de construir atractivos castillos en el aire y en materia institucional el realismo señala los límites hasta los cuales el legislador puede avanzar.

Por ello, es que tampoco se nos escapa la ardua tarea de integración que vienen desarrollando autores como Losa ²⁰, en torno al carácter judicial y no administrativo de la justicia municipal, pero entendemos que en la realidad -constitucional y sociológica- de la provincia de Mendoza, donde buscamos sustraer esa atribución a los Intendentes, para colocarla en manos de jueces municipales, la misma no puede tener un carácter que no sea administrativo, aún con las limitaciones que ello implica en materia de autonomía local.

La situación actual de la Justicia de Faltas en la Provincia de Mendoza, puede ser también analizada desde otros dos ángulos críticos de abordaje: la superposición de materias entre el Código de Faltas y otras fuentes de legislación administrativa provincial y municipal por una parte, y la carencia de un número adecuado de juzgados por la otra.

Debemos señalar que la legislación provincial sobre Faltas y Contravenciones se superpone, notoriamente, en muchísimas ocasiones con la legislación administrativa local y también con legislación administrativa provincial especial.

En tal sentido, una breve observación del Libro Segundo del Código de Faltas nos puede permitir determinar estas superposiciones ²¹. Referiremos las mismas principalmente a

¹⁷ Vanossi, Jorge Reinaldo; *ob. cit.* Sobre el tema, y en oposición a las consideraciones de la Corte Nacional en "Fernández Arias c. Poggio" y otros fallos, nos parecen insuperables las reflexiones de Miguel Ekmedjian (vg. en *Manual de la Constitución Argentina*; Depalma, Buenos Aires, 1991; pgs. 298 y ss; entre otras).

¹⁸ Bielsa, Rafael; *Tratado de Derecho Administrativo*; Tomo IV; pág. 85 y ss.

¹⁹ Zuccherino, Ricardo Miguel; *Teoría y práctica del Derecho Municipal*; pág. 346.

²⁰ Losa, Néstor; *Justicia municipal y autonomía comunal*; Ad-Hoc, Buenos Aires, 1991; pags. 153 y ss.

²¹ Seguimos para nuestro análisis la cuidada edición de Agüero, Arístides y Azura, Emilio; Ediciones Jurídicas Cuyo, Mendoza, 1991.

legislación de la Municipalidad de la Ciudad de Mendoza, dada la imposibilidad material de confrontar la totalidad de la legislación municipal de la provincia.

En el Título I, referido a Faltas contra la autoridad, encontramos esta situación respecto a los siguientes temas: inobservancia de disposiciones legales (art. 38); destrucción o deterioro de carteles (art. 42); agencia de negocios y despachos públicos no autorizados o prohibidos (art. 44); omisión de registro de huéspedes o pasajeros (art. 45) -que además de constituir infracción administrativa municipal lo es también provincial respecto a la materia turística-; e inhumación y exhumación no autorizada (art. 47). Respecto a todos ellos, existe legislación municipal y también resultan aplicables los artículos 79 y 80 de la ley orgánica de municipalidades.

En el Título II, referido a Faltas contra el orden público, encontramos superposición en primer lugar respecto al artículo 49, en prácticamente todos sus incisos, ya que se refieren a la turbación de la tranquilidad pública (Alarmas; ruidos molestos; provocaciones; disturbios en reuniones y espectáculos públicos) y respecto al artículo 50, sobre ejercicio abusivo del derecho de reunión. Se trata de materias reguladas por Ordenanzas municipales e igualmente comprendidas en la ley 1079.

En el Título III -Faltas contra la moralidad- existe superposición respecto a: Ofensas a la decencia y moralidad pública (art. 51); Ofensas al pudor o decoro personal (art. 52) y Espectáculos públicos prohibidos para menores (art. 53) sobre los cuales existe y se aplica pacíficamente legislación municipal.

Los restantes se refieren a la prostitución, materia que si bien está actualmente contenida en la ley de municipalidades ha sido expropiada por la jurisdicción nacional (ley 12.331).

En el Título IV, sobre Faltas contra las buenas costumbres, observamos que los temas tratados en sus primeros artículos - mendicidad, ebriedad - se encuentran contemplados por la ley 1079, por el Digesto Municipal y por la Ordenanza municipal 25/71.

Las cuestiones vinculadas a la toxicomanía y consumo y tráfico de estupefacientes han sido nacionalizadas a partir de su recepción en la ley penal.

En cuanto a los juegos de azar, se encuentran recepcionados en la ley 1079 pero estableciéndose una específica remisión a las leyes nacionales y provinciales sobre la materia (art. 82).

También, prácticamente todos los artículos del Título VI, de Faltas contra la seguridad pública, encuentran en la actualidad reglamentación municipal aplicable. Así, las referidas a tenencia indebida y omisión de custodia de animales (art. 81); señalamiento de peligro y alumbrado público (art. 83); arrojamiento o colocación peligrosa de cosas, (art. 84); ruinas de edificios o construcciones y construcciones ruinosas, (arts. 85 y 86); apertura abusiva de lugares de espectáculos o entretenimientos (art. 87) y fuego o explosiones peligrosas (art. 88). En tal sentido podemos citar la ord. municipal 129/79; la ord. municipal 2903/88; ord. municipal 2870/88; el Código de Edificación, etc.

Asimismo, la conducción peligrosa (art. 82) pasó a la jurisdicción administrativa provincial, a través del dictado de la ley 4305, de Tránsito y transporte, en 1977.

En cuanto a las previsiones del Título VIII - Faltas contra la propiedad - encontramos igualmente legislación municipal y nacional de aplicación municipal, - como es el Código Alimentario Argentino - principalmente en lo que se refiere a pesas, medidas y controles (art. 102).

A las superposiciones con la legislación administrativa municipal y con la provincial referida a tránsito (ley 4305 y dec. 200/79 y turismo (ley 5349 y res. 307/81), se suman otras que han sido absorbidas por la jurisdicción legislativa nacional (ciertas facetas de la prostitución, estupefacientes), provocando todo ello, que la materia contenida en la ley 3365, se encuentre parcialmente vaciada de contenido en la actualidad.

Pero también debe considerarse involucrado en este problema, el de la notoria escasez de juzgados - carencia infraestructural tradicional de la justicia argentina - complicada además, en nuestro medio, por la característica lentitud del juicio oral, sobre todo en procesos de naturaleza administrativa. Así, y para citar sólo un ejemplo, para la Primera Circunscripción Judicial, que abarca Capital, Godoy Cruz, Guaymallén, Las Heras, Luján, Maipú, y Lavalle, es decir, un área de 728.000 habitantes, hay sólo dos Juzgados de Faltas, que es la misma cantidad que había al provincializarse esta justicia en 1965.

En la Segunda Circunscripción, existe un Juzgado de Faltas en San Rafael y un Juzgado de Paz Letrado, Tributario y de Faltas en Malargüe.

En la Tercera Circunscripción, existe un Juzgado de Faltas en San Martín y en la Cuarta, un Juzgado Correccional y de Faltas en Tunuyán. Es decir que, como puede observarse, el número de juzgados es a todas luces insuficiente; además de ser disfuncional con una justicia vecinal y naturalmente destinada a cuestiones de menor envergadura, el hecho de tener que recorrer grandes distancias para ventilar controversias judiciales.

Por otra parte, es innecesario señalar que los presupuestos anuales del Poder Judicial soslayan sistemáticamente la materia "Faltas" ya que las prioridades de la justicia provincial están lógicamente referidas a la justicia penal, civil y comercial en primer término y laboral en menor grado y son estos fueros los que absorben los siempre escasos recursos para el sector.

Es por ello que desde hace tiempo venimos sosteniendo que el establecimiento de una justicia local importa las siguientes ventajas:

- 1) El fortalecimiento del Estado de Derecho, al colocar el ejercicio de la competencia jurisdiccional en manos de profesionales idóneos en Derecho.
- 2) La recepción de un principio de división de los poderes en el ámbito municipal, fijando con más claridad y atendiendo a criterios de eficacia, la asignación de competencias materialmente distintas.
- 3) Sustrae a los intendentes municipales de una función que se contrapone a la naturaleza política y eminentemente ejecutiva de su cargo.
- 4) Permite atender al alto componente técnico – jurídico de su naturaleza.
- 5) Agreguemos la imposibilidad material de atender el voluminoso número de casos que se generan a diario.
- 6) Significará un mayor ámbito de juridicidad para el administrado, porque le permitirá acceder a una instancia jurídica específica, en la cual, a través de un procedimiento adecuado, que le garantizará una instancia de debate de su causa, podrá ejercer un

derecho de defensa hoy poco menos que inexistente.

- 7) Permitirá conformar una base de Tribunales Municipales de Faltas, que, en su momento permitirán recuperar las competencias contravencionales expropiadas por la provincia.

Normas procesales

Las normas procesales relacionadas con la justicia contravencional en la provincia de Mendoza, están contenidas tanto en la ley 1079, orgánica de municipalidades como en la ley 3909 de procedimiento administrativo, habiendo dado lugar, las contradicciones entre ambas normas, a no pocos conflictos de interpretación.

La ley 6082 y la creación de la justicia municipal de tránsito

En octubre de 1993, la Legislatura de Mendoza aprobó la ley 6082.