

EJE JUDICIAL

SEGURIDAD Y LA MATERIA CONTRAVENCIONAL

Por el Dr. Arístides Agüero

- Introducción
- El Código de Faltas y las Contravenciones
- La Situación Contravencional Provincial

INTRODUCCION

Las contravenciones del Código de Faltas son pequeños delitos, son conductas antisociales que el legislador no ha considerado oportuno elevarla a la categoría de delitos y por ello no se encuentran tipificadas en el Código Penal Argentino. Pero por ser pequeños delitos no significa, en absoluto, que no tengan entidad e importancia en su valoración en el plexo social. Muy por el contrario, las conductas descritas como faltas son todas aquellas que hacen a la convivencia social, al respeto entre los habitantes de una ciudad y el respeto por los bienes públicos y privados, de ahí su gran importancia.

Mucho más relevancia adquiere si tenemos en cuenta que un plan de seguridad debe tener en cuenta las conductas sociales, el orden, la sana convivencia entre vecinos, entre otros valores. Ello nos lleva a la inexorable convicción que este tipo de regulaciones legales debe ser precisa y, fundamentalmente, servir como base inicial de una armónica convivencia social. Por ello, también, resulta imprescindible que las conductas tipificadas con precisión en el código de faltas sean siempre juzgadas y sancionadas, con absoluta rapidez y certeza. Sin lugar a dudas que la certera aplicación de las conductas disvaliosas contenidas en el código de faltas juegan como el palo en la rueda del carro, evitando que se cometan infracciones mayores.

Sancionando las pequeñas inconductas, que por pequeñas que sean no significa que sean menos importantes, como mínimo obtendremos dos beneficios inmediatos; por un lado, resguardar la convivencia social, por otro lado, evitar la escalada en la comisión de las infracciones llegando a la comisión de delitos. Estos breves comentarios, que luego se desarrollan en extenso, fundamentan la importancia estratégica de contar con una adecuada y moderna legislación sobre la temática.

Dr. Roberto Manuel Godoy Lemos

EL CÓDIGO DE FALTAS Y LAS CONTRAVENCIONES

"El Código de Faltas es el complemento de la legislación penal poniendo una nota de progreso en esta materia, al mismo tiempo que importa para Mendoza un justificado timbre de honor al haber adaptado su Legislación penal a las normas procesales con un concepto moderno y con un gran sentido de justicia, tendiente a preservar, por sobre todas las cosas, el derecho y la libertad ciudadana" (Debate Parlamentario del Código de Faltas, 28-11-1964).

En la Provincia de Mendoza rigió una serie dispersa de reglamentaciones de tipo contravencional que fueron estudiadas por el Gobernador Agustín Álvarez en su obra "La policía. Contravenciones y penas policiales en Mendoza" (1888). A partir del año 1900 se sancionó, bajo la Ley N° 168, el "Código de Policía" del Dr. Juan E. Serú el cual, a la vez que organizó la institución policial y sus procedimientos, estableció faltas y contravenciones reprimidas y juzgadas por la misma autoridad policial. El mismo quedó derogado por el actual Código de Faltas, sancionado el día 13 de diciembre de 1965, que entró a regir el día 1° de marzo de 1966, bajo la Ley N° 3.365. Este cuerpo normativo fue producto del Anteproyecto de Código de Faltas para la Provincia de Mendoza del año 1952 elaborado por los Dres. Pedro Francisco Baglini y Juan Bautista Vitale Nocera.

Sus autores tuvieron en cuenta el Anteproyecto de Código de Faltas de la Provincia de Santa Fe de 1937 (elaborado por el Dr. Sebastián Soler, quien se basó especialmente en el Código Penal italiano de 1930), el propio Código de Faltas de Santa Fe, el Código de Faltas de la Provincia de Córdoba, la Constitución de Mendoza de 1949, el Código Procesal Penal de Mendoza de 1950 (Ley N° 1908), y, por supuesto, el mismo Código de Policía de 1900.

Dentro del ordenamiento jurídico nacional sirvieron de fuentes la Constitución Nacional de 1853 y los Proyectos de Código Penal argentino de 1891 y de 1906, el Código Penal de la Nación de 1921 y los fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Entre las legislaciones extranjeras podemos mencionar el Código Penal italiano de 1890 y el de 1930, el Código Penal español de 1870 y el de 1932, el Código Penal francés de 1810, el Proyecto de Código Penal alemán de 1925, el mismo Código Penal alemán, el Proyecto de Código Penal suizo de 1915, el Código Penal polaco de 1932 y el Código Penal uruguayo.

Asimismo, se tuvo en cuenta importante doctrina nacional (Juan P. Ramos, Eusebio Gómez, Sebastián Soler, Ricardo Núñez) y extranjera (Eugenio Florián, Edmundo Mezger, Vincenzo Manzini, Giuseppe Maggiore, Luis Jiménez de Asúa, Eugenio Cuello Calón, Franz Von Liszt, Eberhardt Schmidt, Saltelli-Romano Di Falco, Chaveau y Helie, Majno, Garraud, Longhi, Crivellari, Viazzi, Pacheco, Protokolle, Impallomeni).

"Debemos advertir que las fuentes extranjeras y nacionales han sido compulsadas debidamente y si fueron aceptadas, ha sido porque las mismas se conforman a las necesidades de nuestro medio" (Exposición de Motivos).

El Código se divide en tres Libros. El Libro I refiere a las Disposiciones Generales, contando con siete Títulos, en los cuales se establecen los principios generales sobre la materia y que habrán de ser aplicados a las contravenciones de la parte especial; el Libro II referente a las Faltas y sus Penas, con diez Títulos que tratan sobre las contravenciones en particular, agrupadas conforme al bien jurídico protegido; y el Libro III, que trata de los Tribunales de Faltas y del Procedimiento, con cinco Títulos, donde se establece el proceso por faltas, como juicio especial y sumarísimo.

Nuestra ley no prevé faltas de imprenta, por ser ésta una materia regida por la Constitución Provincial

(arts. 14, CN, y 11, CMza;).

“El CF no ha establecido las faltas de imprenta, porque el fuero de la prensa debe ser inalienable porque la grandeza de un pueblo se asienta por el derecho de opinión y Mendoza puede proclamar con orgullo, que su prensa ha sido la más celosa defensora de los derechos individuales de sus ciudadanos y el control más severo y enérgico de la actuación de los poderes públicos” (Debate Parlamentario).

La legislación sobre faltas de imprenta está expresamente reservada a las Provincias dentro de sus respectivos territorios. Trátase de abusos de la libertad de imprenta o de ciertos hechos delictuosos cuyo instrumento sea la prensa. El Congreso no puede legislar como Legislatura Nacional sobre la libertad de imprenta, correspondiendo hacerlo a las diversas Provincias, o al mismo Congreso para la Capital Federa. Los abusos o excesos que se cometan por su empleo, sólo serán sancionados cuando importen delitos comunes, conforme las disposiciones del Código Penal. La Comisión Redactora del Código omitió deliberadamente establecer otras normas ni erigir faltas de imprenta, estimando que cualquier reglamentación que se dictara al respecto, podría coartar directa o indirectamente, la libre emisión de las ideas por ese medio.

El Código tampoco legisla sobre delitos. El mismo sólo tiene relevancia en cuanto a las faltas que en él se tipifican, teniendo aplicación siempre y cuando los hechos punibles que se presenten no constituyan hechos delictivos. Nuestra ley contravencional no puede prever figuras penales ni puede entrar en este campo modificando algún elemento de una figura del Código Penal para legislada como falta (p. ej., si un delito requiere el ánimo de perjudicar, no se puede crear una falta tan sólo eliminando para ese mismo hecho aquel elemento subjetivo) pues ello sería inconstitucional por entrar en las lagunas que el legislador penal ha querido dejar impunes.

Por todo ello resulta indispensable diferenciar cuándo una conducta humana constituye delito o constituye contravención.

El delito es más gravemente lesivo a la comunidad, traduciéndose en un ataque directo a un bien jurídico -sea del hombre o del Estado- aun cuando mediatamente afecte también ala sociedad; sin embargo, hay delitos que van sólo contra la comunidad, tanto que no hay particular damnificado que pueda reclamar daños y perjuicios. La contravención, en cambio, generalmente ataca sólo y directamente a la sociedad en forma indeterminada (Rojas Pellerano). Esas acciones que lesionan normas que no protegen intereses elementales y que sólo lo hacen en forma indirecta, no son tan graves, y, por lo tanto, no deben tipificarse como delitos; aplicarles una pena criminal sería un abuso y haría disminuir su eficacia, pues se trataría de acciones criminalmente irrelevantes (Stratenwerth). Las contravenciones afectarían así el orden social a través de conductas de menor peligrosidad y por ello se sancionarían con penas menores (Natiello).

Si bien en esencia los entes delito y falta no difieren, sus resultados serían distintos. Sólo cabría la diferencia por moralidad y por grado (Ferri). La falta es el delito venial; conviene con aquél en la esencia de su carácter; se distingue de él en la menor importancia de sus resultados (Pacheco).

La diferencia sólo estaría en la gravedad de la lesión a la norma (Stratenwerth). Se trata de distintos niveles desde el punto de vista cuantitativo y solamente el legislador determinará el ámbito en el cual se aplica la pena criminal. Pero las diferencias entre delito y falta no estarían en la severidad de la pena, sino en la importancia de la transgresión atendiendo a la culpabilidad del autor. Sin embargo, en realidad, no hay diferencia en cuanto al resultado (daño o peligro), no hay diferencias esenciales en cuanto al elemento subjetivo, tampoco en cuanto a la peligrosidad, ni en la antijuridicidad, ni en cuanto a los bienes protegidos, ni siquiera en cuanto a la gravedad, pues hay faltas que son más graves que algunos delitos (Rocco, Altavilla).

Podría haber una diferencia entre hechos con distinta entidad moral de los motivos y diversa gravedad del daño social o individual inferido. Es decir, un menor contenido de injusto. Pero tampoco la moralidad del

hecho puede marcar diferencias: hay delitos moralmente inocuos y faltas moralmente reprobables (aunque en el fondo todas llevan un mínimo de inmoralidad). Además, las faltas y los delitos son ambos -en el fondo- una "desobediencia" a las prescripciones del Estado.

Para Rocco, la contravención es una acción u omisión contraria al interés de la administración o del interés administrativo del Estado, generando un daño o un peligro social mediato e indirecto y prohibida por el Derecho Penal bajo amenaza de pena. El Derecho Contravencional persigue siempre la tutela del interés de administración del Estado, pues la transgresión a sus normas provoca la lesión, restricción o sacrificio de dicho interés. Las contravenciones de policía van contra la policía de seguridad (orden público, incolumidad pública), sanitaria (higiene y salud pública), de costumbres (moralidad pública, prostitución), urbana, edilicia, rural, industrial o comercial (edificación, caza y pesca, pesas y medidas).

Según Goldschmidt, el Derecho Penal Administrativo se dirige al hombre como miembro de la comunidad y el Derecho Penal se dirige al hombre como individuo. Para nosotros, todo el Derecho está dirigido a seres sociales (Soler). Pero al decir que la contravención va contra la actividad administrativa, lo cierto es que siempre se está atacando al hombre, como individuo o como miembro social. ¿Acaso el Derecho Penal no protege también la actividad administrativa del Estado? ¿Y existe real diferencia porque la contravención proteja mediatamente los bienes jurídicos? El que el delito vaya contra el hombre como individuo y la contravención contra el bien público dentro del orden administrativo, no es suficiente distinción. El delito atenta contra el orden jurídico, en general, sin que se tenga que efectuar aquella distinción, pues el orden jurídico, lesionado por el delito, protege en definitiva la coexistencia de los individuos. Ir contra la actividad administrativa es ir contra la sociedad, la que, a su vez, está compuesta de individuos.

El que la contravención ofende la actividad administrativa no es, pues, totalmente cierto, ya que hay faltas que afectan directamente intereses privados (p.ej., arts. 458, 459, 493 y 494, CP italiano). Pensamos que el hecho de que el delito viole derechos de los individuos y la contravención sólo la actividad administrativa tendiente al logro de que esos derechos se realicen en orden y seguridad, no es criterio suficiente para distinguirlos con certeza.

Las contravenciones también afectan nuestros derechos, a veces en forma mediata y a veces en forma inmediata. Piénsese, por ejemplo, en algunas faltas contra el orden público, o contra la fe pública o contra la propiedad, etc. Para nosotros, las faltas también atacan bienes jurídicos tutelados, pues si no lesionaran las faltas bienes jurídicos, entonces ¿cómo se les aplicaría pena? (Zaffaroni). Hay faltas que son verdaderos delitos comunes que atacan verdaderos derechos (p.ej., arts. 49, incs. a, d y e, 51, 52, 67, 68, 88, 110 y 114, CF). Hay otras que no lesionan, sino que pueden dañar un bien jurídico (hasta primario) y que defienden, a veces, de modo mediato, ciertos derechos (p.ej., arts. 38, 39, 40, 44, 49, inc. d, 61, 81, 83, 84, 86, 87, 88 Y 119, CF).

Ambos -delito y contravención- son ilícitos que lesionan el orden jurídico, unos serán más graves por ir contra bienes primarios o esenciales, otros serán menos graves por atentar contra bienes menos importantes, contingentes, secundarios. Por ello, el carácter de estas últimas infracciones (llamadas "de policía"), en relación a los bienes jurídicos atacados, "no requieren reacciones de la misma intensidad en orden a la prevención" (Creus).

Se dice que esas conductas afectan las buenas costumbres, la tranquilidad y la moral públicas, entre otros valores relevantes, provocando particulares impedimentos para el normal desarrollo de la organización de la comunidad. Se caracterizan por dificultar la coexistencia social; si, por el contrario, destruyeran el valor en sí constituirían delito. Serán, por ende, contravenciones todas aquellas conductas que ataquen o entorpezcan la normal convivencia social influyendo negativamente en la prosperidad tanto individual como colectiva, así como también en la actividad desarrollada por el Estado tendiente al beneficio de la sociedad en su conjunto (Lapadú). Sancionando esas conductas se trata de solucionar problemas locales menores de naturaleza penal, vinculados con el sistema de control establecido por la comunidad para resguardar el

buen orden de la vida social (Enríquez).

Para Zaffaroni, en cambio, sólo media una diferencia de carácter cuantitativo entre delito y contravención. Las "contravenciones de policía" forman un Derecho Penal especial legislado por las Provincias y tienen carácter penal administrativo. Habría entre delito y falta una diferencia cuantitativa, de "importancia"; en la "ilicitud intrínseca y peligrosidad" de una y otra (Soler). Si hubiere diferencias cualitativas entre delito y falta (éstas integrando un Derecho Penal Administrativo), las faltas deberían ser juzgadas por tribunales administrativos.

En conclusión, no vemos diferencias sustanciales entre el delito y la falta de carácter penal, pues esas diferencias sólo serían variables y contingentes, ya que el legislador puede, por consideraciones histórico-políticas, variar sus criterios y bajar delitos a la categoría de contravenciones o elevar contravenciones a la categoría de delitos, lo que así se le ha autorizado a través de la CN por el principio de supremacía de las normas (arts. 31, 75, inc. 12, y 121, CN). No se puede llegar a resultados universales y necesarios, sino que la diferencia entre una y otra infracción estará condicionada al ordenamiento jurídico de que se trate. Nos movemos en un ámbito de contingentes valoraciones, conforme a una política legislativa determinada, llevada por las necesidades sociales de un país dado en cierto momento histórico y las innovaciones que introduzca el legislador no deben interpretarse como expresión de rasgos diferenciales esenciales entre una infracción y otra, sino solamente es muestra de que han cambiado las valoraciones culturales.

Por ello, todo dependerá de un problema de valoración por parte del legislador, tipificando como delitos lo que eran simples faltas o como contravención lo que hasta entonces era delito (Maggiore), conforme con la concepción que se tenga. Pero aquél no podrá hacer lo en forma arbitraria, sino movido por las pautas culturales que imperen en el tiempo y en el espacio en un país determinado (Prats Cardona), pues si bien los delitos atacan bienes jurídicos esenciales del individuo, descendiendo en una escala de valores el legislador llegará a un punto tal en que los intereses a proteger no serán ya tan importantes y esenciales como otros, pero que igualmente necesitarán de aquella protección y se las deberá brindar tipificando las conductas punibles como delitos aun cuando pudieren ser simples contravenciones por atentar sólo contra normas de policía administrativa que protegían indirectamente bienes jurídicos más importantes, es decir, podría ocurrir que ascendiesen en valor social de mayor gravedad conductas contravencionales que perturban, o mejor atacan, ahora tan seriamente a la sociedad que merezcan ser castigadas como delitos y por ello el legislador las habrá de sancionar como tales (v.gr., es lo que ocurrió con la tenencia de armas de guerra y de uso civil, con el ejercicio ilegal de la medicina, con la usura, con los estupefacientes, con la violación a las leyes de policía sanitaria vegetal o animal, con la protección a los animales contra actos de crueldad o con los concursos o eventos de ingesta de bebidas alcohólicas, que antes eran simples contravenciones). El problema se presenta, en consecuencia, en las zonas de confín donde las diferencias son en verdad confusas y la esfera de aplicación de ambas penas es borrosa. Inclusive para establecer qué es delito las valoraciones de los pueblos muchas veces son contingentes y variables. Lo mejor es buscar entonces los límites no en forma universal, sino en base a un ordenamiento jurídico determinado, conforme a su organización política.

Se trata, en definitiva de un problema de política criminal del Estado, quien puede determinar como delito lo que hasta entonces fue contravención y viceversa, según la gravedad e importancia que se les dé a los hechos y a los diversos bienes en algún momento y lugar determinado, las razones de necesidad y utilidad práctica y el sentimiento general predominante (Levene (h)). Tanto juegan estos principios que, llevado al campo contravencional, lo que en un país es delito en otro constituye contravención (p.ej., los juegos de que en algunos países son considerados delitos contra la propiedad o contra la tranquilidad pública y en otros faltas contra las buenas costumbres). Por ello, si el día de mañana alguna conducta punible prevista en el Código de Faltas tuviese trascendencia para todo el país, el legislador nacional podrá instituirlo como delito. Nuestro propio Código, sigue estos criterios al establecer, en algunas figuras de su parte especial que las mismas se aplicarán siempre y cuando el hecho no importe una infracción más grave o no constituya delito (p.ej., arts. 38, 39, 43, 49, inc. a, 51, 52, 54, 77, 83, inc. a, 90 bis, incs. a y b, 91 bis, 94, 110, 116, 121 bis y 123 CF).

Sin embargo, el legislador provincial al establecer faltas debe cuidar de no invadir el espacio de libertad del individuo (arts. 19, CN y 34 y 48, CMza.) que el legislador nacional no ha querido sancionar y sólo aquel debe castigar conductas externas que sean realmente lesivas a la convivencia comunitaria, que afecten bienes jurídicos y que se diferencien esencialmente de las tipificadas en la norma penal (arts. 75, inc. 12 y 126, CN, y 1, CMza).

Las faltas tienen naturaleza penal -infracción penal de menor entidad que el delito- y, por ende, quedan sometidas a todos los principios y garantías que para la ley penal también establecen la Constitución Nacional y los tratados internacionales (legalidad, libertad, culpabilidad, humanidad y judicialidad). Como la consecuencia jurídica de las contravenciones son penas de naturaleza penal, y no administrativa, aquellas no entran en el campo del Derecho Penal Administrativo, sino en el campo del Derecho Penal.

Las faltas previstas en el Código de Faltas son contravenciones de policía -para nosotros "delitos menores"- por darse los presupuestos ontológicos de los delitos comunes y dada la menor gravedad o importancia de la ilicitud, pues el contenido de disvalor de las contravenciones es más pequeño, pero con sanciones retributivas, ya que privan al contraventor de un bien jurídico.

En nuestro país existe la utilidad del Derecho represivo. Por la Constitución Nacional el Congreso de la Nación legisla sobre delitos comunes y sobre contravenciones federales y las Provincias sólo sobre delitos electorales y de imprenta y sobre faltas locales, pero en definitiva ambas son infracciones penales. Las contravenciones de policía pertenecen tanto a la Nación como a las Provincias como a los Municipios. Hay faltas preventivas y faltas represivas, como la hay delitos preventivos y represivos. Hay faltas nacionales y delitos locales, y hay delitos nacionales y faltas locales. El delito y la contravención integran ambos el derecho Penal y, por ende, les son aplicables todas las garantías constitucionales. La naturaleza de las faltas es la misma que la de los delitos, es el último grado de la infracción punible (p.ej., la inobservancia de las disposiciones de la autoridad es una desobediencia especial, la ofensa a la autoridad es un desacato degradado, la consumición indebida es una estafa menor). Pero existen otras faltas que van contra lo que se prohíbe o se preceptúa en disposiciones que tienden a regular materias puramente administrativas (p.ej., estacionamiento indebido). Las faltas son delitos en pequeño que no atacan directamente bienes jurídicos primordiales, pero dado nuestro sistema federal de gobierno donde las Provincias no pueden establecer delitos, entonces aquellas aparecen atacando disposiciones administrativas que hacen al deber de toda ciudadano de colaborar con la Administración con fines de bienestar y de prosperidad, los cuales el Estado persigue a través de la ley, pero, en definitiva, protegen en forma secundaria aquellos mismos bienes. Es decir que, en el fondo, tanto los delitos como las faltas afectan la pacífica coexistencia de los individuos e impiden lograr el estado de seguridad y tranquilidad que el Derecho procura en la comunidad, como requisito indispensable para el desarrollo humano, individual y social (Enríquez y Busacca).

El hecho de que las Provincias puedan dictar contravenciones, no. Implica que, aún siendo las mismas de naturaleza penal, se afecte el sistema constitucional que impide a aquellas establecer delitos, pues ellas se han reservado el poder de sancionar infracciones a sus normas y la única manera de hacerlo es con penas de naturaleza penal.

Para Zaffaroni, la facultad legislativa en materia contravencional corresponde al Congreso de la Nación por delegación dada en el art. 75, inc. 12, CN. Como el Congreso no ha cumplido en legislar sobre contravenciones, esta facultad corresponde a las Provincias hasta que aquél las haga. Así, las Provincias han dictado los Códigos de Faltas.

Nosotros creemos que esto no es así. El mandato constitucional sólo faculta al Congreso a dictar el Código Penal y sus leyes complementarias sobre delitos y leyes federales sobre contravenciones nacionales permanentes o que afecten el interés general, pero el art. 121, CN, faculta a las Provincias a legislar sobre faltas de interés local (dependientes de los intereses y necesidades regionales), cambiantes en el tiempo y en el espacio, aplicando penas para efectivizar el cumplimiento de sus leyes provinciales,

pues la facultad de incriminar corresponde a la Nación o a las Provincias según la materia, y, las Provincias, en este tema, debe respetar las garantías constitucionales y el Código. Penal, y tratar que las faltas no aparezcan como delitos por la pena que se les imponga, sin dejar por ello de ser eficaces.

Por el llamado "poder de policía" que ejercen las Provincias, comprensivo de la policía de seguridad, de las costumbres, sanitaria, de la propiedad, etc., a los gobiernos locales les compete proveer todo lo referente a moralidad, seguridad, tranquilidad y salubridad de la población, asegurándole a través de la legislación de faltas, de carácter local. Pero si los intereses en juego importasen a toda la Nación, ésta podrá establecer delitos o faltas nacionales, pues la facultad de legislar sobre contravenciones es concurrente entre Nación y Provincia (Levene (h)). Así, el Congreso Nacional, puede erigir en delito tal o cual conducta si los intereses a proteger atañen en forma primordial a toda la Nación, conforme las valoraciones jurídicas imperantes, necesidades, utilidad, sentimiento general, etc., y a fin de mantener la unidad de la legislación penal (arts. 31, 75, incs. 12 y 30, 121, 122 y 126, CN), cuidando siempre de no avasallar las autonomías provinciales. El legislador nacional deberá tipificar como delito aquellas conductas que realmente merezcan una represión más severa, por atentar contra bienes jurídicos esenciales y primordiales de los individuos, es decir, cuando los hechos lesivos alcancen proporciones graves, dejando liberado a la jurisdicción provincial el legislar sobre hechos meramente contravencionales que sólo afecten intereses inmediatos y directos de una localidad particular, siendo indiferente para las demás localidades que estén previstos o no.

Además, el Congreso puede legislar cuando considere que se trata de contravenciones graves, y entonces la facultad provincial también queda desplazada (Oderigo) (p.ej., es lo que sucedió con la tenencia de armas de fuego de uso civil al incorporarse el art. 42 bis a la ley 20.429; en virtud del cual la contravención provincial (art. 121, CF) pasó a ser contravención federal; actualmente esta conducta ha pasado a ser delito (art. 189 bis, CP).

Concluimos que si las contravenciones de policía van contra la actividad jurídica de la Administración, no por ello se distinguen de los delitos, pero dadas sus específicas características entran en el Derecho Penal Contravencional. En cambio, el llamado Derecho Penal Administrativo corresponde mejor a las contravenciones administrativas que contra la actividad social de la Administración, como son por ejemplo las faltas de tránsito. Por ello, se deben delimitar las faltas que son "pequeños delitos" penales, de las "contravenciones de policía" y de las "faltas administrativas". Las dos primeras -contravenciones- son hechos punibles y deben ser tipificados; las terceras -faltas- son infracciones al orden esencialmente administrativo que no necesitan mayormente de la tipificación. Véase que así como no rigen exactamente los mismos principios para la falta que para el delito, tampoco rigen exactamente iguales principios para la falta contravencional que para la falta vial.

Se ha dicho que la represión del delito busca proteger directamente los derechos fundamentales del individuo -naturales y sociales-, y que la represión de las faltas tiende a proteger la actividad administrativa que regula la realización práctica de aquellos derechos. Sin embargo, hay que distinguir qué existen contravenciones que son verdaderos delitos en pequeño (p.ej., daños a la propiedad pública o privada) o que son complementarias de algunos delitos penando actos preparatorios de ellos (p.ej., posesión injustificada de llaves alteradas o de ganzúas), estas últimas actuado como protección mediata de los derechos, y en ambos casos como parte del Derecho Penal y a las cuales nosotros llamamos faltas penales contravencionales o de policía o simplemente contravenciones (Derecho Penal Contravencional) cuyo eje es el principio de tipicidad. Pero hay otras contravenciones -también en principio de jurisdicción local- que tienen fines autónomos de tutela de la pura actividad administrativa estatal, que se acercan más a lo administrativo (p.ej., las infracciones de tránsito) y que llamamos faltas penales administrativa o simplemente faltas (Derecho Penal Administrativo) en las cuales el elemento de la tipicidad no se exige tan rigurosamente, y que surgen de la potestad administrativa sancionadora como expresión de la potestad punitiva del Estado (Cochia). Sin embargo, entendemos que aún las simples faltas penal-administrativas deben estar claramente tipificadas en la ley y que la conducta jurídicamente disvaliosa hace lugar al elemento de la antijuridicidad; pero la responsabilidad en este campo es mucha veces objetiva, por lo que

no cabe hablar de imputabilidad y de culpabilidad en el alcance penal, ya que una falta puede ser atribuida a alguien distinto de aquel que cometió la acción prohibida. Asimismo, en las faltas el disvalor se agota mediante simple la infracción y a su comisión sigue la imposición de una pena administrativa -generalmente multa-, en calidad de simple retribución (Dessanti y Lucangioli), careciendo de contenido y de objetivo éticos, representando sólo una exhortación al cumplimiento de las obligaciones (Maurach).

Debemos dejar a salvo que tanto la Provincia como el Municipio, en ejercicio de su autonomía, se hallan facultados para establecer faltas de naturaleza penal y faltas de índole administrativa, debiendo conocer de las primeras el Poder Judicial -provincial o municipal, según el caso-, y de las segundas, en principio, un juez administrativo o municipal administrativo con apelación ante un juez judicial o juez municipal independiente, respectivamente, o en última instancia ante el Juez de Faltas de la Provincia, quien ejerce así el control judicial suficiente que exige la Corte de la Nación.

Por ello, lo ideal es que la materia estrictamente penal-contravencional quede, con jurisdicción original, en de la Justicia Provincial con el catálogo de faltas que son "delitos enanos" y cuya jurisdicción corresponde a la Provincia (consumo de alcohol, ruidos molestos, prostitución, juegos de azar, explotación de la credulidad pública, espectáculos deportivos y artísticos, portación de armas blancas y contundentes, fabricación y venta clandestina de pirotecnia, etc.); y que la materia penal-administrativa sea llevada por la jurisdicción municipal, sin perder de vista la aplicación de las garantías constitucionales, penales y procesales al respecto (p.ej., agencias de negocios y despachos públicos no autorizados o prohibidos (art. 44, CF), inhumación o exhumación no autorizada (art. 47, CF), construcción ruinoso (art. 86, CF), apertura abusiva de lugares de espectáculos públicos (art. 87, CF), tenencia de falsas pesas, medidas o controles (art. 102, incs. 1 y 2., CF), arrojamiento de basura (art. 110, inc. 4, CF), contravenciones de tránsito y de transporte (Ley 6082), es decir, todas las referentes a la autoridad municipal, bromatológicas, sanidad e higiene, alimentos, ambiente, edificación, publicidad y propaganda, control de espectáculos públicos y publicaciones, seguridad, bienestar y estética urbana, actividades lucrativas, comercialización de mercados, control de instrumentos de medición, ventas en la vía pública, habilitación y funcionamiento de comercios, derechos del consumidor, tránsito, servicios público, incluso normas dictadas como consecuencia del ejercicio de facultades ordenatorias delegadas por la legislación nacional en el Gobierno provincial y municipal como autoridad local de aplicación, etc.).

Se nos dirá que si aún no se la podido deslindar el delito de la contravención, cómo nosotros aportamos una nueva clasificación en faltas penal-contravencionales y faltas penal-administrativas, siendo que ambas están gobernadas por los principios de evolución y dinámica permanentes. El delito no se distingue del crimen, esto es verdad, no son más que diferentes grados del delito. El crimen es el delito en su más alto grado, y el delito más insignificante (v.gr., un hurto pequeño) sigue siendo delito. Pero aquella primera distinción estaría dada, en principio, por el bien a tutelar. Por otro lado, no se debe confundir la falta penal-administrativa con falta puramente administrativa o disciplinaria (v.gr., empleado público que no cumple sus labores). El esquema sería el siguiente de mayor a menor gravedad: crimen, delito, falta-penal-contravencional (contravención), falta penal-administrativa (falta), falta administrativa disciplinaria.

De este modo, tanto desde el punto de vista legislativo cuanto jurisdiccional se debe deslindar la autónoma del Derecho contravencional y del Derecho de faltas, es decir, las faltas penales contravencionales (contravenciones) de las faltas penales administrativas (simplemente faltas), evitándose además, de esta forma, la doble imposición de sanciones por el mismo hecho.

Por ello, no admitimos distinción entre delito y contravención; tan sólo podríamos admitir una diferencia ontológica entre el delito y la falta penal-administrativa en razón de cuál es el objeto de ataque de una y otra infracción y en cuyo ámbito registrarán entonces estas diferencias, de acuerdo al bien jurídico lesionado por el delito o al deber no cumplido por parte del administrado que impide colaborar con la gestión administrativa en vistas al bien común, gestión que se ve atacada por aquella falta penal-administrativa, cuya represión también, en última instancia, sigue protegiendo bienes jurídicos.

Entendemos que las "contravenciones policiales" son penales y no interesan a la Administración y que

el Derecho Penal Contravencional es Derecho Penal Especial. La denominación de Derecho Penal Administrativo (hoy llamado Derecho Administrativo Sancionador), como asimismo sus principios, cabe mejor para las infracciones de tránsito y otras que hacen más al orden de la Administración -a pesar que gozan de ciertas bases penales-, pero tampoco ello justifica que este tipo de infracciones sean juzgadas por la Administración (en algunas jurisdicciones, a través de los Comisarios Seccionales que no tienen capacitación suficiente como la un Juez). Ni siquiera razones prácticas, por un lado, y un recurso de apelación a la Justicia, por el otro, justifican éste sistema. Por ello, en su momento, propusimos que las infracciones viales fuesen juzgadas siempre por jueces de derecho (sea a través de abogados como jueces viales dependientes del Poder Judicial, en cada Comisaría -los que a su vez podrían cumplir otras funciones, como hacer respetar las garantías constitucionales a favor de los detenidos-, sea a través de los Jueces de Faltas, simplificando el procedimiento, sea a través de los jueces municipales y hasta de los Jueces de Paz departamentales).

Las faltas viales como muchas municipales y otras infracciones como las fiscales, aduaneras, etc., conforman sí un Derecho Penal Administrativo porque interesan más a la Administración misma, y no entran en el Derecho Penal Contravencional como nosotros proponemos, es decir, como Derecho Penal Especial, con algunos principios propios rigiéndose en general por el Derecho Penal Común. En cambio, el Derecho Penal Administrativo si bien trastoca algunos principios del Derecho Penal Común, es además una mezcla con el Derecho Administrativo -al cual más se acerca- que influye tanto en la naturaleza mixta de la pena (reparadora-preventiva) (v.gr., una multa persigue cobra la deuda, reparar el daño -reparación- y privar al autor de bienes jurídicos -retribución- dando lugar incluso a una sanción a las personas jurídicas -por esa naturaleza reparadora de la pena-), como influye también en la ley que la impone (la que debe respetar el principio de legalidad y la garantía del debido proceso legal al igual que la ley penal), pues se trata de ley que impone una sanción que participa, aunque parcialmente de la naturaleza penal (art. 18, CN). En el Derecho Penal Administrativo la multa administrativa tiende sí a imponer la observancia de los mandatos de la Administración (Maurach, I-23); no se aplican en su totalidad los principios de la teoría del delito; el acta de infracción hace plena prueba del hecho; las personas jurídica responden solidariamente por las faltas cometidas por sus representantes o dependientes; en las infracciones de tránsito cuando el autor no es identificado, responde el titular registral del vehículo; los empleadores tienen la obligación de individualizar a los conductores; los padres o representantes legales responden por las faltas cometidas por sus hijos menores; la sanción por la infracción administrativa se aplica sin perjuicio de la pena que se imponga por contravención; se admite el pago voluntario de la multa extinguiendo la acción; la prescripción de la multa se interrumpe por el juicio de apremio; etc.. Siguiendo este criterio es que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ha deslindado un sistema contravencional (leyes 147 y 12) frente a un régimen de faltas (leyes 451 y 1217).

En realidad, tanto la ilicitud delictual, como la contravencional y la de faltas, protegen bienes jurídicos. Pero en el primer caso, se atacan derechos naturales y esenciales de las personas; en e segundo, se ataca la normal convivencia social perturbando el desarrollo de aquellos derechos; y en el último supuesto, se atacan las facultades ordenatorias que posee la autoridad local provenientes del ejercicio del poder de policía tendientes a mantener un cierto orden general. Esta última -la falta- aparece como una infracción al orden administrativo o policial (Welzel), quebrantando el estado objetivo deseado por la política administrativa y económica del Estado.

Ese Derecho Penal Administrativo no es Derecho Penal, aunque no está totalmente separado de él, por ello debe someterse a las garantías constitucionales para imponer penas, ya que éstas tienen una función preventivo-especial, a la vez que reparadora. Se trata de un complejo normativo de naturaleza compuesta que carece de unidad (Zaffaroni, I-246/249). Y acá sí, en este Derecho Penal Administrativo -caso de las faltas viales- podremos hablar de que la falta administrativa no ataca directamente bienes jurídicos, sino que hay un incumplimiento de las disposiciones administrativas de seguridad, hay una perturbación de la actividad administrativa del Estado vinculada a una época y a un sistema (Maurach). Sin embargo, la comisión de este tipo de infracciones representa un peligro para los bienes jurídicos por lo que sus sanciones tienen carácter coactivo.

Concluimos, en definitiva, en que nuestro actual Código de Faltas prevé tanto contravenciones como faltas, por lo que en el futuro deberá dictarse un Código Contravencional (provincial) de naturaleza penal y un Código de Faltas (municipal) de carácter penal-administrativo. Cada uno de ellos con sus respectivos principios, jurisdicción y procedimiento.

LA SITUACIÓN CONTRAVENCIONAL PROVINCIAL

"El poder de policía, sin perjuicio de reconocer la coexistencia de un concepto amplio, es el poder mismo del estado en cuanto se dirige a proteger y promover los bienes comunes de la seguridad, salud y moralidad públicas. La Corte Suprema no ha adoptado un único sentido de poder de policía; antes bien, ambos "broad y narrow" conviven desde los comienzos hasta la actualidad" (Legarre).

La materia contravencional, esencialmente de naturaleza penal y en constante dinámica y mutación, ha sido generalmente olvidada por juristas, magistrados, legisladores, universidades y hasta por el mismo Estado.

Existe desde siempre una especie de "conciencia" de que la misma es tema de bagatelas. Los abogados no están especializados en la materia, las leyes no se conocen suficientemente por una población que tiende a no acatar las normas, ni la autoridad impone con eficacia su cumplimiento.

Sin embargo, la represión de las faltas y contravenciones hace esencialmente a la seguridad pública y a la mejor calidad de vida de la comunidad, pues se trata de infracciones que nacen de la general incultura y de los vicios sociales, alterando la diaria y pacífica convivencia ciudadana, generando pequeños conflictos y siendo germen para el delito.

El olvidarlas trae aparejado fomentar un caldo de cultivo para futuras delincuencias. El delincuente seguramente no comenzó siendo un criminal nato, sino que su carrera en el delito se inició con pequeños menosprecios y desobediencias a la ley, sin respetar la libertad y derechos de los otros.

Vemos con tristeza cómo día a día se pierden valores éticos, culturales y jurídicos, cómo las conductas antisociales van en aumento y cómo nuestra comunidad sufre los embates de la impotencia de políticos, autoridades y funcionarios que no dan acierto en solucionar los problemas que presenta la diaria inseguridad, la cual no permite a los habitantes el goce efectivo de sus derechos elementales (integridad psicofísica, libertad ambulatoria y propiedad).

Uno de los pilares que sostiene a una comunidad en orden, paz y armonía es la materia contravencional, que no por insignificante es menos valiosa, pues es un medio de prevención del delito. Justamente, a través de ella se busca mantener el orden público, la seguridad, la salubridad, la moralidad y aún la actividad económica y social del Estado, quien hoy se ocupa más de los graves delitos y descuida las pequeñas infracciones que por su gran cantidad y reiteración van minando poco a poco y profundamente a la sociedad, hasta el punto de hacer cambiar la conciencia colectiva que comienza a aceptar como normales aquellas conductas que antes valoraba como perjudiciales, en razón de que todos las realizan y, por ende, las acepta como buenas.

Existe un cúmulo de circunstancias que confluyen, incluso la responsabilidad de cada sector social en las obligaciones legales impuestas, pues en general el ciudadano tiene una predisposición a no cumplir la ley.

Con la sanción del Código de Faltas se creó, a su vez, el Fuero de Faltas dependiente del Poder Judicial de la Provincia, quitándole la competencia jurisdiccional a la autoridad policial, funcionando dos

Juzgados de Faltas en la Ciudad Capital. Posteriormente, a través de los años se creó además un Juzgado en el Departamento de San Martín, otro en San Rafael y otro en Tunuyán, que en realidad es Juzgado Correccional en lo penal pero también con competencia en materia de faltas.

Sin embargo, luego de cuarenta años y a pesar que la sociedad mendocina ha crecido en población, en tecnología, en estructura edilicia, en parque automotor y en problemas sociales de distinta índole, haciendo cada vez más compleja la convivencia humana, la Justicia de Faltas sigue siendo la misma, con la misma ley y con los mismos Tribunales. Ejemplo de ello es la Ciudad Capital, la que cuenta con los mismos dos Juzgados de aquel entonces para todo el Gran Mendoza.

Esta estructura judicial evidentemente no alcanza a resolver todas las causas que le llegan a su conocimiento, le es materialmente imposible; la mayoría de los expedientes se archivan por errores en su confección o se prescriben por no alcanzar el tiempo físico para realizar todos los debates. Hoy se reprimen sólo aquellas faltas que se consideran más importantes: prostitución, algunos juegos de azar, ruidos molestos, insultos, apelaciones viales, etc. El resto de las contravenciones ha caído en desuso, la costumbre las ha “derogado”, algunas han pasado a ser delito, otras que más bien pertenecen a la esfera municipal no son aplicadas ni por los Municipios ni tampoco por la Provincia, y, por último, de las que se reprimen sólo se lo hace con aquellas que a criterio del funcionario de turno así debe hacerse, es decir que la ley contravencional se aplica según sea el cristal con que se la mire y no como un deber de legalidad. Para ello, basta con leer los diarios o con salir a la calle para ver cómo han proliferado los adivinos y manosantas, la oferta de prostitución, los llamados “saunas”, la venta indiscriminada de alcohol, de réplicas de armas en jugueterías, de pirotecnia a menores que se repite todos los fines de año sin excepción, los animales sueltos en caminos y zonas urbanas, la contaminación ambiental, las permanentes infracciones de tránsito de toda índole, la mendicidad con menores, los juegos de azar clandestinos, la violencia en los estadios de fútbol, etc., etc., todas conductas previstas y penadas expresamente por la ley. Pareciera entonces que estamos rodeados por leyes vigentes que no se cumplen ni se aplican y que, por ende, no se resuelven los conflictos de convivencia ni se protegen en último término los derechos del ciudadano.

El procedimiento de faltas que, en un principio, se estructuró como un proceso penal especial, de carácter sumarísimo dada la necesidad de la rápida solución de conflictos, se ha desvirtuado en la práctica, debido a la gran cantidad de expedientes a resolver, y las causas que deberían tener sentencia inmediata en días u horas, demoran meses o bien prescriben.

Las sanciones, aunque han sido actualizadas en sus montos de arresto y multa, no alcanzan a veces a impedir la comisión de futuras infracciones; tanto es así que hasta en lo nacional se ha pensado en elevar algunas a delito, como es el caso de los juegos de azar. Las penas no cumplen su fin de prevención individual (p.ej., las prostitutas confiesan su falta para lograr pronto su libertad y volver al “trabajo”).

La capacitación de funcionarios policiales que está en marcha, no es aún óptima sobre esta materia. En la calle se persigue más a los contraventores que no cumplen con las “pautas” -ilegales- que alguna policía impone, y muchas veces no se interviene frente a hechos importantes que la ley prevé.

Lamentablemente, unido a todo esto contamos con una ley anticuada en varios aspectos, a la cual se le han ido efectuando “parches” que al ingresar a la misma con la intención de solucionar un conflicto, han creado otros, ya que el legislador no ha tenido la visión suficiente del efecto que su reforma produciría en el contexto del ordenamiento jurídico.

El Código de Faltas ha perdido actualización y coherencia sistemática debido al transcurso del tiempo, a la evolución social y cultural y al desarrollo de la Provincia. Existen en él conductas que a la comunidad ya no le interesa reprimir como así existen otras que es necesario prevenir y castigar por ser nocivas a la sociedad. Por otro lado, el Código contiene algunas figuras de tipo peligrosista que no significan daño o peligro cierto para bienes jurídicos de terceros, sino más bien modos de ser de los individuos.

Tampoco la Ley de Tránsito existente, a pesar de su detallismo, logra solucionar los problemas del tránsito público que cada vez son mayores. Las campañas publicitarias nada han logrado y la educación vial sigue siendo deficitaria al igual que la policía de tránsito. La realidad demuestra un exceso de tránsito vehicular, polución de motores que producen contaminación ambiental, inconducta vial, accidentes de tránsito, etc., hechos que existen desde siempre pero que se han agudizado en los últimos años en razón del aumento poblacional y del parque automotor, de una deficiente prestación de los servicios del transporte público de pasajeros, de la carencia de programas de educación vial, de una insuficiente prevención y control del tránsito y transporte, además de la falta de una legislación actualizada.

Como si todo esto fuera poco, existe una gran cantidad de normas contravencionales provinciales sobre diferentes temas que regulan diversas conductas de toda índole, sancionadas con penas, las cuales no son aplicadas; es más, diríamos que son desconocidas por la población y hasta por las autoridades. Frente a ese desconocimiento muchas veces hemos visto tratar de hacer justicia fuera de la ley, lo que no es más que crear injusticias. Y hemos visto legislar sobre materias que ya estaban legisladas, pero cuyas leyes nunca se aplicaron.

Por último, en la Provincia existe una superposición de normas provinciales y municipales que tratan y castigan los mismos hechos, y hasta a veces chocan con normas nacionales que, violando los principios federales, se inmiscuyen en el ámbito de las Provincias creando infracciones contravencionales (v.gr., la prohibición de venta de bebidas alcohólicas de la ley 24.788; o la venta de artificios pirotécnicos a menores de edad, conducta que es reprimida tanto por la ley nacional 24.304, como por las leyes provinciales 5.956 y 6.954 y por la ordenanza 3.233/94, infracción por la cual el autor sufrirá al menos dos sanciones por un solo y mismo hecho, aun cuando se le diga que una lo es contravencional-provincial y la otra administrativo-municipal).

Asimismo, la Provincia ha quitado competencias a las Municipalidades que por la Constitución y por la ley 1.079 les habían sido conferidas en esta materia. Ello ha aparejado una deficitaria prestación de servicios, pues al carecer de competencia los municipios –organismos más cercanos a los problemas de convivencia- no pueden dar soluciones a los problemas sociales cotidianos. A la vez se dictan normas sobre temas en que los Municipios ya legislan, por lo que al ciudadano se le sanciona dos veces por lo mismo. Pero el problema va más allá, pues incluso sobre las mismas leyes provinciales existen cuestiones contravencionales legisladas en forma muy similar (v.gr., el caso de la conducción peligrosa en el Código de Faltas y la infracción vial grave sancionada por exceso de velocidad en la Ley de Tránsito), o bien se sancionan contravenciones si perjuicio de la sanción delictual (v.gr., art. 102, CF, sobre pesas y medidas), violándose así principios penales básicos como el de concurso aparente de leyes. Todo esto está asociado a la diversidad de fueros donde un mismo hecho puede ser juzgado.

En consecuencia, no es muy clara la actual distribución legal de competencias (v.gr., las faltas viales, en los Municipios que cuentan con Justicia Administrativa de Tránsito, conforme a los convenios con la Provincia, son perseguidas por sus agentes municipales, y los policías de la Provincia deben abstenerse de intervenir a pesar de presenciar tal vez la infracción, llegando al absurdo de declarar nula el acta contravencional que ellos levanten). Incluso se legislan infracciones de naturaleza penal dándole facultades de represión y de juzgamiento a la autoridad administrativa, sin recurso ante la Justicia (v.gr., ley 6.954, sobre pirotecnia), lo que las torna inconstitucionales. Por último, infracciones provenientes de leyes especiales que deberían ser de competencia municipal, como la defensa al consumidor, son aplicadas y juzgadas por entes puramente administrativos.

Lo cierto es que la represión de faltas en la actualidad es prácticamente inexistente, ya que, en definitiva y por los motivos expuestos, no se aplica como corresponde ni por la Provincia ni por los Municipios. La expropiación de competencias absorbe a la vez los ingresos que deberían corresponder a las

Municipalidades, siendo que éstas poseen poder de policía y, por ende, deben tener la posibilidad legal de asegurar su realización mediante el uso de facultades coercitivas.

Esa administración del Derecho Contravencional sólo tiende al fortalecimiento del Poder Ejecutivo y a una mayor forma de recaudación. Zaffaroni expresa que esta desafortunada y baja política estatal impide una política criminal única y coherente de prevención predelictual, por el único medio admisible que es el Derecho Contravencional, sometido a todas las garantías constitucionales e internacionales (Zaffaroni, E.R.: "Manual de Derecho Penal". Ediar, Bs. As., 2005).

Otra problemática que se puede señalar en esta materia es que las infracciones municipales se hallan previstas en una serie dispersa de ordenanzas que se modifican unas a otras, careciéndose de una legislación sistematizada y ordenada a través de un Código de Faltas Municipales, pues el viejo Digesto existente en la Capital ha quedado como anecdótico.

En general, los Ayuntamientos de nuestra provincia sufren un atraso en la evolución del régimen municipal argentino y, entre otras cosas, sufren la falencia de un verdadero Poder Judicial Municipal que imparta justicia contravencional en forma independiente, rápida y eficaz sobre temas propios de su ámbito. Nuestra Constitución Provincial no lo contempla y, por ende, se continúa con el sistema de tipo administrativista –en el cual el fallo es dictado por un funcionario administrativo, político, que no puede abarcar la función judicial- con recursos abiertos para ante el Poder Judicial de la Provincia, lo que en última instancia y aunque la Corte lo haya admitido puede tildarse de inconstitucional, ya que la Administración sigue atribuyéndose facultades judiciales, violándose así el principio constitucional de división de poderes y la prohibición al ejecutivo de ejercer funciones judiciales.

El tema que abordamos no es nuevo. Ya en los albores del siglo XX, el Dr. Juan E. Serú, autor del viejo "Código de Policía" de la Provincia de Mendoza, decía: "Las leyes contravencionales deben tender a la conciliación del respeto que inspiran las garantías individuales con el interés público, para asegurar el orden en la sociedad, vigilando y protegiendo así permanentemente sus intereses... Las previsiones de la ley tienen que reducirse a establecer los límites a que deben circunscribirse los individuos y la autoridad para la conservación de su fin primordial: el mantenimiento del orden bajo la sólida base del respeto al Derecho y a la Justicia por el hombre, la sociedad y los funcionarios públicos... Las disposiciones de la ley deben adaptarse a las necesidades de la Provincia... Las influencias avanzadas no deben suprimirse, porque la ley no es para un día y su observancia se facilita con el desenvolvimiento social e institucional del pueblo".

Desde un ámbito de política contravencional, y más allá de que el problema es más profundo y complejo (pérdida de valores sociales y culturales, aumento de la pobreza, falta de empleo, decaimiento de la educación, exclusión social, etc.) proponemos como posibles soluciones a los conflictos planteados:

A) Reforma constitucional:

Declarar la autonomía de los Municipios y crear un Poder Judicial Municipal independiente en cada uno de ellos, con competencia en materia de faltas exclusivamente municipales, fortaleciendo así el estado de derecho, manteniendo el principio de división de poderes en el Municipio, sacando al Intendente la función judicial y dando mayores garantías de juridicidad y de defensa al ciudadano infractor.

B) Deslinde de competencias:

Tanto desde el punto de vista legislativo cuanto jurisdiccional deslindar las faltas penales contravencionales de las faltas penal-administrativo municipales, evitándose, de esta forma, la doble imposición de sanciones por el mismo hecho, pues aunque pudiera entenderse que las normas de faltas municipales tienen una concepción administrativista, no dejan de ser normas penales por naturaleza.

En la futura reforma constitucional, se deben separar correctamente las competencias contravencionales y de faltas que le pertenezcan a la Provincia y a los Municipios, pues la materia

contravencional debe ser legislada de diferente manera según las distintas necesidades y diversos grados de adelanto de las localidades donde deba aplicarse. Las materias propias de las Municipalidades deben ser perseguidas y juzgadas por ellas. Muchas de las actuales contravenciones del Código de Faltas son de eminente carácter municipal, por lo que deben ser trasladadas a dicho ámbito. Asimismo, aquellas infracciones que surjan de ordenanzas municipales y leyes nacionales y provinciales cuya aplicación así les corresponda. Debe dictarse a la par de un Código Contravencional Provincial, un Código de Faltas Municipal, general para todos los ayuntamientos, con sus respectivos procedimientos, breve y oral, con órganos jurisdiccionales especializados, atendiendo a que los principios que gobiernan a las contravenciones son distintos de los que rigen a las faltas propiamente dichas.

C) Legislación especializada:

Prestar más atención a la materia contravencional, y legislar con conocimiento; sólo los especialistas deben intervenir en el dictado y asesoramiento de estas leyes, teniendo en cuenta los valores imperantes en el pequeño centro geográfico donde habrá de regir la ley a sancionarse, los cuales adquieren mucha importancia y deben ser tenidos más en cuenta que aquellos previstos en normas de legislación nacional y extranjera aunque traigan disposiciones o instituciones que puedan parecer más perfectas o mejor legisladas (Serú García). Además, si bien ya desde la experiencia, la conciencia nos dicta que es más grave el delito que la falta y que el delincuente nos lesiona, resulta ser que el contraventor socialmente nos molesta y nos perturba. La materia debe recobrar su valor, pues hasta los abogados aconsejan a sus clientes, cuando se trata de contravenciones, que son hechos de poca importancia. Y si bien no podemos negar una mayor lesión jurídica o mayor daño social en el delito y, por ende, la correspondencia de una pena más severa, siendo el hecho delictivo más grave que la falta, sucede que ésta ocurre con mayor frecuencia, afectando a la sociedad tanto o más que el delito, por lo que se debe concientizar a la población que estos hechos deben denunciarse, para que lleguen a la Justicia, reciban sanción y no prescriban. Por ello, es mejor prevenir y reprimir las faltas, con rigor y de inmediato que tener que castigar el delito de consecuencias más graves.

D) Ley eficaz:

Aplicar la ley con eficacia, como una medida ineludible. No se trata tanto de modificarla sino de arbitrar los medios para que la ley se respete y se cumpla en todo sentido y en todo lugar. Debe tenerse en cuenta que el Derecho Penal Contravencional Provincial no se limita al Código de Faltas y a la Ley de Tránsito, sino que existe un sinnúmero de leyes y decretos que regulan esta materia, que se hallan vigentes y que deben ser aplicadas. La disciplina es muy extensa y abarca temas como recursos naturales (arbolado, bosques, parques, caza, pesca), medio ambiente (contaminación, residuos), consumo de alcohol (alcoholemia, bebidas alcohólicas, diversión nocturna, tabaco, tóxicos), animales (canes, ganadería), deportes (náutica), moralidad pública (cinematografía, espectáculos públicos, juegos de azar, prostitución), seguridad pública (armas, menores, pirotecnia, policías, secuestro), municipios (cementeros, hoteles-alojamiento, locales bailables, pesas y medidas, publicidad, venta ambulante, construcciones) y otros temas diversos (abogacía, elecciones).

La mayor exigencia es que debe aplicarse la ley contravencional y hacérsela cumplir, tanto por parte del Estado como por parte del ciudadano, ya que el Código de Faltas no se agota con la prostitución, los juegos de azar o los espectáculos deportivos, sino que cumple una importante función al prevenir y sancionar comportamientos antisociales de los individuos que componen nuestra sociedad provincial, con el fin de mejorar su calidad de vida permitiendo relaciones más democráticas y equitativas, pues el fin último del Derecho Contravencional es mejorar la convivencia y evitar el futuro delito. En la vida diaria, lo más cercano y cotidiano al ciudadano es la comisión de una infracción provincial de carácter penal y de menor cuantía, por implicar el hecho una menor gravedad social y, por ende, con sanción menor, la cual busca proteger valores e instituciones locales a través de la prevención y la reeducación, precisamente para que no se reiteren contravenciones y no se cometan delitos.

Al menos el actual Código debe aplicarse, aunque se considere rezagado en el tiempo, pues está vigente más allá de que la conciencia social de la comunidad le preste o no su aprobación o de que se

hagan interpretaciones en base a legislaciones foráneas que se pretendan más justas aún en contra de la letra y del espíritu de nuestra ley. Hacemos nuestras las palabras del Dr. Pedro David: “si no se cambia el hábito de desobedecer la ley, no hay futuro. Las reformas penales, para tener éxito, deben ser planificadas. No pueden ser parches, porque por ese camino se destruye el sistema y se lo torna incoherente. Finalmente, hay que tener en cuenta que no todos los países están igualmente preparados para recibir modelos copiados del extranjero”.

E) Revisión de la legislación:

Lograr que este Derecho Contravencional llame la atención de los juristas y del Estado, recordando siempre que con la sanción de las contravenciones se persigue, entre otras cosas, la prevención del delito. La ley contravencional “es una eficaz política preventiva de delitos y una herramienta relevante de contralor de conflictos, cuya oportuna actuación evita la escalada de los mismos, recuperando la paz social quebrantada” (Freijo, J.L.: “Código de Faltas de la Provincia de Santa Fe”). Por ello, debe reverse nuestro Código de Faltas, creando nuevas incriminaciones, con un catálogo de faltas que responda a las necesidades sociales, derogando las vetustas, actualizando las penas, agilizando el procedimiento, dejando en manos de los Municipios la tipificación de las contravenciones que sean específicamente de su conocimiento, creando más Juzgados de Faltas, con Jueces especializados, no sólo para sancionar estas conductas menos graves, sino también para amonestar, para educar a los contraventores y evitarles la caída en el delito.

Nuestro Código ha sufrido distintas modificaciones a través del tiempo, todas parciales. Así, por el D.L. 1.944/74 , por las leyes 3.971, 4.459, 5.699, 5.774, 5.956, 6.055, 6.060, 6.125, 6.157, 6.193, 6.264, 6.444, 6.555, 6.629, 7.019, 7.185, 7.223, 7.229, 7.263, 7.331, 7.350 y 7.396 y por el Decreto 734/94. El CF no debe a esta altura sufrir más reformas parciales, que en el fondo lo que hacen es desorganizar su estructura original. La futura reforma debe ser integral, coherente y sistemática, tratando de “descriminalizar” conductas que han sido abandonadas, debido a que valoraciones y exigencias morales de la sociedad moderna han cambiado y por tanto aquéllas ya no se ajustan a una debida ni necesaria penalización y, por el contrario, debe “criminalizar” nuevas conductas que vayan apareciendo y que sean realmente nocivas para el conjunto social. En esa creación legislativa se debe ser fiel al sentimiento de nuestra comunidad actual y legislar en beneficio de la sociedad, con “un sistema contravencional basado en una estructura jurídica idónea y garantizadora de los derechos constitucionales de toda la comunidad sin caer en “garantismos” destinados a las minorías” (Enríquez y Busacca; “Proyecto de Reforma al Código Contravencional”). Se deben penar sólo conductas de tipo contravencional -no de carácter individual, peligrosista ni tampoco de carácter delictivo-, con daño o peligro cierto para los bienes tutelados -no modos de ser, vivir o pensar-; se deben reprimir acciones u omisiones disvaliosas que afecten el armónico desenvolvimiento de la vida social local, que en algunos casos sean actos predelictuales o que contribuyan a crear las circunstancias adecuadas a la comisión de delitos.

Pero siempre atendiendo a pautas culturales de la región y no copiando figuras o instituciones foráneas que no se adaptan al sentir y normal convivencia de nuestra Provincia.

Debe procurarse una reducción de las conductas punibles, prefiriendo la subsistencia de aquellas que afecten evidentemente ciertos bienes jurídicos. Es preferible la penalización de algunas conductas intermedias no penalizadas (todas aquellas acciones temerarias, irreflexivas o irresponsables) y no sólo aumentar las penas de las contravenciones ya existentes. En esa tarea deben respetarse los principios de legalidad, de reserva, de materialidad, de culpabilidad, de lesividad y de bien jurídico.

Los autores son contestes en sostener que frente al caos legal existente, se debe eliminar la gran profusión inorgánica de leyes. Sería, pues, conveniente tener un solo CF y no tantas leyes dispersas que en muchos casos no tienen fundamento suficiente y producen inseguridad jurídica, en abierta infracción a las garantías constitucionales. El Derecho Contravencional no puede representar un sistema normativo que pueda extenderse infinitamente. No cualquier conflicto puede ser sometido a la ley penal. La política actual del Estado es buscar la solución rápida y represiva, cuando en realidad el Derecho Penal debe ser la “última ratio” para la solución de los problemas sociales de la inseguridad.

Se debe tener en cuenta que el delito perturba y resquebraja gravemente el orden social, el cual sólo puede ser restaurado mediante la pena, evitándose así que produzca alarma y desmoralización y torne insoportable la vida en comunidad. En cambio, el grado de peligrosidad del contraventor para el orden social es mucho menor que el del delincuente. En la contravención falta el alto grado de reprochabilidad de la actitud interna del autor, propia en cambio del delito. No se debe tratar al contraventor como un delincuente menor, sino como “un sujeto que con su conducta culpable lesiona un interés protegido al ejecutar la acción prohibida u omitir la realización de la debida”. Se debe ejercer “una política general social y buscar la protección de valores especiales, locales y en prevención de la comisión de delitos”. “Se debe entender el régimen contravencional como el único medio que el Estado puede y debe, vía legislación penal, prevenir la comisión de delitos y ordenar la cohabitación” (Vázquez). Por ello, no se deben legislar tipos contravencionales que se superpongan con tipos delictivos ni se deben crear figuras cuyas penas sean iguales o superiores a las de los delitos. Ello implicaría no respetar la CN y avanzar sobre las facultades conferidas al Gobierno Federal. En nuestra ley existen contravenciones que se acercan y a veces se superponen con figuras delictivas (v. gr., el suministro de bebidas alcohólicas a menores con la infracción a los arts. 1 y 14 de la ley 24.788; la promoción del consumo excesivo de bebidas alcohólicas con el delito de los arts. 7 y 16 de la ley 24.788; la obstrucción de la vía pública con el delito del art. 194, CP; los daños de la propiedad pública o privada con el delito del daño de los arts. 183 y 184, CP; etc). Igualmente existen penas de arresto superiores a los mínimos de prisión para los delitos. Esa superposición entre contravenciones y delitos se presta a la corrupción, al encubrimiento y, en definitiva, a la inseguridad pública, pues verdaderas conductas delictivas no se persiguen para tratarlas como contravenciones que, a la postre, solo por tratarse de hechos catalogados como faltas. Por ello, el legislador local no debe interferir en la legislación penal, y a la vez determinar las figuras contravencionales con toda precisión y no dejar tipos abiertos para ser llenados por el arbitrio judicial.

F) Reglamentación eficaz del tránsito:

Para una mayor seguridad se debe, por ejemplo, introducir la educación urbana y vial en los planes regulares del nivel primario y secundario, implementar circuitos callejeros destinados a bicicletas, patines y rollers, aplicar efectivas sanciones por los ilícitos que se cometan y existir un control en la aplicación de las normas que gobiernan el tránsito, etc. Determinados ilícitos en materia de tránsito han merecido inclusión en el Código de Faltas. Pero es desacertada dicha inclusión, ya que dichas conductas deben estar incluidas en el régimen de faltas penal-administrativas (ley de tránsito), porque la Provincia y el Municipio tienen facultades ordenatorias, propias o delegadas, sujetas al poder de policía local.

Se debe ordenar, tutelar y fiscalizar la libertad de circulación por parte del Estado, a fin de mantener la seguridad y el orden públicos y prevenir accidentes y delitos. El aumento de lesiones y muertes debe llevar al Estado a concienciar su responsabilidad, neutralizando y erradicando los eventos causantes de aquellos hechos, en la medida de lo posible. Esa tarea de concientización se vuelve cada vez más difícil tras el incremento constante del parque automotor, de la infraestructura urbana existente, de la deficiencia de transitabilidad de algunas calzadas y aceras, de las obras que en ellas se realizan llevando a desvío y saturando otras vías de circulación, etc. El Estado debe normativizar mejor el tránsito de manera que sea fluido y con la menor cantidad posible de riesgos. Por ello, sería aconsejable planificar la señalización y semaforización, evitar los desvíos, exigir indefectiblemente el seguro contra terceros, eliminar determinados recorridos de ómnibus y camiones de las arterias céntricas, llevándolos fuera del estricto radio, disminuyendo la contaminación ambiental y favoreciendo además la expansión socio-cultural y económica de la población y el descongestionamiento en la circulación, evitando el atollamiento que se produce en horas claves en el radio urbano.

La redacción de la ley vial debe ser clara, luego bastará exigir su correcta aplicación. Se debe propender a una mayor severidad en la aplicación de las normas del tránsito por parte del personal policial y municipal y por parte de la Administración en cuanto a la reglamentación y sanciones, unido todo ello a una profunda educación popular sobre este tema, la que debe comenzar desde los inicios de la escolaridad

primaria y mantenerse en forma constante, pues el ciudadano debe conocer que el cumplimiento de las normas es para su seguridad y la de los demás.

Si bien se debe capacitar profundamente al personal policial o municipal en cuanto a las contravenciones y al procedimiento, por otro lado debe existir una buena educación vial del ciudadano (v.gr., es muy frecuente ver individuos antisociales que conducen aún estando inhabilitados o que lo hacen de noche sin ninguna luz). El hecho de la situación económica que hoy se vive no es motivo para eludir a la ley, por ello vale más un buen acatamiento a la norma y un mejor procedimiento estricto que una pena severa.

Las infracciones viales deben ser sancionadas con suma rapidez; es imprescindible que se aumenten los juzgados viales en la Provincia. Si el inocente es condenado o el culpable absuelto se resquebraja el sentimiento de justicia del pueblo con las consiguientes perturbaciones sociológicas. Así, propiciamos la pena de arresto para las infracciones más graves (p.ej., conductores en estado de ebriedad, reincidentes, casos de fuga, reiterantes, vehículos sin elementales condiciones de seguridad, inhabilitados que siguen conduciendo), quedando la multa, la inhabilitación y la publicación de la sentencia, junto a los cursos de capacitación, para infracciones ocasionales de menor peligrosidad.

La mayoría de los delitos de tránsito se deben a la falta de consideración y disciplina y a la ligereza de los que conducen; el mal reside, más que en las fallas de la máquina, en el egoísmo, desaprensión e imprudencia de los conductores. Debe otorgarse la licencia de conductor bajo un riguroso examen médico, físico, psicológico y de capacitación personal y técnica. Hoy la licencia de conducir es posible obtenerla fácilmente, con sólo pagar el arancel pertinente, u obtenerla en otra jurisdicción con menos exigencia. Debe tomarse conciencia que el accidente de tránsito es una de las primeras causas de muerte en nuestro país. No se debe calificar a todo accidente automovilístico que produce lesiones o muertes de hecho culposo, podría haber ocurrido en forma dolosa, aún eventual, por ello la investigación de los hechos debe ser más profunda.

G) Aumento de tribunales y procedimiento expeditivo:

Tender a la creación de más juzgados de faltas -contravencionales y viales-, en distintos puntos de la Provincia y en los Municipios, o al menos que los existentes ejerzan un doble turno en horas de tareas, para hacer más rápido y efectivo el procedimiento y la sanción; que el individuo sepa que será puesto sin tardanza a disposición del juez y que, de hallárselo culpable, su conducta ilícita será sancionada de inmediato y que la pena habrá de cumplirse inexorablemente, pues de castigarse una pequeña infracción mucho después de cometida pierde fuerza intimidatorio su sanción. Debe instaurarse un sistema acusatorio, con juez de garantías, debido proceso y derecho de defensa, en juicio oral y público, con respuesta inmediata y útil para los intereses del Estado, del contraventor y de los vecinos. El sistema de juzgamiento contravencional debe ser de naturaleza penal, eficiente, para que el imputado tome conciencia que su conducta disvaliosa –aún de poca gravedad- tiene consecuencias penales, en razón de haber generado perjuicios para alguien o para la sociedad y que, por ende, ésta responde con la pena a fin de que tome conciencia que no puede ejercer su libertad como le venga en gana, afectando los derechos de los conciudadanos, por lo que debe abstenerse de reintentar la infracción precisamente para que los demás puedan, como el, gozar y disfrutar de las libertades públicas, ejercer sus derechos y desarrollar su persona y sus facultades individuales en una mejor y más ordenada convivencia. Ello así, pues generalmente es la primera representación de la justicia que tiene el ciudadano, y si el sistema no satisface los reclamos legítimos de los habitantes o crean injusticias con las decisiones judiciales, se lleva a la ciudadanía a descreer de la Justicia, del Gobierno y del Orden Jurídico, impulsándola a no acatar las normas, a no denunciar o a hacer justicia por mano propia.

H) Fomento de la materia contravencional: Desarrollar y hacer conocer la materia de faltas. Este Derecho Penal Especial tiene gran trascendencia comunitaria, cumpliendo una función educadora básica, por lo que debiera ser incluido como disciplina de estudio en las Facultades de Derecho, al menos en un Curso de

Post-Grado o en un Área de Derecho Penal junto a otras materias de la especialización, pues de ninguna manera se trata de un “Derecho Penal de bagatelas” como se ha dicho.

Aquella es indispensable para el ejercicio profesional del abogado (p.ej., es más serio ser condenado a 90 días de arresto por ejercer la mendicidad por medio de menores e incapaces (art. 60, CF) que a 4 días de prisión por lesiones leves en riña (art. 94, CP). Su estudio también pertenece a la carrera policial y en seguridad pública, brindando conocimientos sumamente elementales para esa profesión, por lo que su dictado debe intensificarse, pues a cada paso que el policía da en la sociedad se encuentra con un hecho contravencional.

En la práctica, el ejercicio de esta materia es constante y se necesitan profesionales que manejen con verdadera ciencia y técnica esta rama jurídica, ya sean éstos policías, abogados o jueces. Los primeros para prevenir el delito y reprimir las faltas evitando que cada uno actúe dentro de la comunidad como le venga en gana perturbando el diario convivir, y para que las causas lleguen claras y bien instruidas a conocimiento del magistrado de turno. Los segundos, para hacer valer con el debido conocimiento técnico el derecho de defensa. Los terceros -que tienen a su cargo el juzgar conductas humanas-, para hallarse mejor imbuidos del valor justicia, con el fin de acercarse lo más posible a la verdad real, ejerciendo celeridad e inmediatez en el procedimiento el cual requiere una especialización no sólo de los magistrados sino también de los auxiliares, sin olvidar que lo que se persigue, en definitiva, es lograr el bien común, es decir, lo más conveniente y útil para el interés general.

I) Aumento de sanciones:

Para salvaguardar el bien jurídico de la seguridad pública, tendiente a proteger bienes y personas, se suele propiciar el aumento de las sanciones y una mayor represión policial. Pero el problema de la seguridad pública no se soluciona, en nuestro criterio, ni con el incremento de las penas ni dando mayores atribuciones a la policía.

Hoy que reina la inseguridad, una ley más dura no es la salida, pues cualquier sanción para no ser inconstitucional debe guardar relación con la conducta reprochada, para ello deberían reducirse aún más los mínimos de las penas y aumentarse sus máximos, a fin de que el Juez pueda aplicar una sanción más justa. La solución tampoco está, en general, en elevar las contravenciones a delito (v.gr., existen proyectos que pretenden encuadrar los juegos de azar clandestinos en el Código Penal). Ello afectaría el orden federal quitándole atribuciones a la Provincia, y en el fondo las acciones seguirían siendo las mismas, la lesión al bien jurídico igual sería mínima, pero se aumentaría la pena lo cual no condice con un Estado de Derecho. El abultado aparato represivo del Estado no cambiaría con ello, igual prescribirían causas, se aplicaría el principio de oportunidad, poco se juzgarían estos casos en la Justicia Penal por ser de menor entidad (como ocurre, por ejemplo, con las infracciones por crueldad contra los animales; lo cual, cuando se condena a alguien inmediatamente llama la atención de la comunidad, ¡Siendo que la ley 14.346 rige desde el año 1954!). Y si los hechos menores no se sancionan -precisamente por ser menores o por no haber tiempo para juzgarlos- la amenaza de las penas no produce su efecto intimidante y disuasivo sobre la sociedad y la prevención general no opera con eficacia.

Otorgar mayores atribuciones a las fuerzas de seguridad tampoco es realmente necesario, pero éstas deben contar con elementos materiales y técnicos avanzados y efectivos para poder cumplir adecuadamente su función, especialmente de prevenir contravenciones e impedir que los hechos cometidos sean llevados a consecuencias delictivas. Si se disminuye el control de la policía se acentuarán los abusos y la corrupción, y la cantidad de ilícitos será la misma. Las garantías existentes -a contrario de lo que piensa el común de la sociedad- no se dan para favorecer al delincuente o al contraventor, sino para que el hombre honrado no sea procesado arbitrariamente.

El verdadero problema radica en que, o bien las leyes se ignoran o bien la tarea resulta ineficaz. Estamos rodeados de leyes que no se cumplen, por inobservancia, por desconocimiento, por falta de recursos. Pareciera que la costumbre derogase las leyes, pero que conviene no decirlo. No se trata, pues,

de aumentar en todos los casos las sanciones, sino de hacer que las leyes se cumplan y las penas se apliquen. Si todos los autores culpables de infracciones punibles -delitos, faltas o infracciones, viales o municipales- por insignificantes que ellas fueren recibiesen prontamente su correspondiente y justa sanción legal, el sistema de la seguridad pública comenzaría a mejorar. Más importante que las normas de un código, es el modo en que esas normas viven al nivel de la conducta de los sectores sociales en su totalidad (David, P.R.; "Sociología jurídica ", Astrea, Bs. As., 1980).

El sistema penal debe ser eficaz para la prevención y represión de los delitos. El sistema contravencional provincial debe, a su vez, ser justo y eficaz para la represión de las faltas y también para la prevención de los delitos. Desde la prevención, el Estado debe esforzarse por seleccionar, formar, capacitar y controlar al personal encargado de la seguridad pública. La policía debe estar preparada para investigar los hechos, actuando de oficio o por denuncia, debe hacer cesar el daño o peligro proveniente de la conducta ilícita, debe impedir que la misma llegue a consecuencias más graves, debe individualizar a los responsables y reunir las pruebas para la acusación. Desde la represión, tal vez algunas conductas punibles necesiten de un agravamiento de la sanción, pero muchas veces no será necesaria la prisión o el arresto para lograr el respeto a la ley. Existen otros sustitutivos penales como los trabajos comunitarios, la prohibición de concurrencia, la caución de no ofender, los cursos de capacitación o las reglas de conducta de cumplimiento obligatorio que pueden operar con mayor eficacia en el delincuente menor o en el contraventor. En algún sentido, debe deslindarse el Derecho Contravencional del Derecho Penal, pues la convivencia necesita justicia local rápida y eficaz; de otro modo, los resultados no serán los esperados y se fomentará aún más la inseguridad.

Hemos dicho que no se debe legislar con parches y soluciones momentáneas e improvisadas que al ingresar al ordenamiento jurídico producen incoherencias e incertidumbres. La reforma legislativa -de hacerse- debe ir al origen total del problema y contar con la opinión de especialistas para lograr optimizar el funcionamiento y capacitación policial, y también el de la Justicia, para que la misma sea pronta y eficaz: que en breve plazo cada infractor reciba su sanción y que cada inocente sea absuelto. Pero no siempre será necesario reformar la ley, sino que bastará con aplicarla correctamente y cuando corresponda. Se debe comenzar por aplicar las leyes que se tienen y comprobar si son eficaces contra la violencia y la inseguridad, pues se cuenta con buenas leyes, con medios -clásicos y técnicos- procesalmente lícitos para la comprobación de los hechos punibles. La solución no está siempre en cambiar la ley, sólo hay que conocerla, respetarla, aplicarla con humanidad y razonabilidad y cumplirla inexorablemente, pues no se pueden cuestionar las leyes y exigir que se apliquen según la conveniencia de cada criterio personal.