

## LA "JUSTICIA" CONTRAVENCIONAL

OMAR ALBERTO SAI

*El comisario ladino  
que oficia de diligente  
hace confesar a palos  
al preso y a sus parientes.*

*"Chacarera del preso"*

### I. ¿QUÉN ES EL JUEZ?

Cuando una persona se pregunta por el juez de una causa, lo primero que se le ocurre es que se trata de un profesional universitario egresado de la Facultad de Derecho, designado de acuerdo al mecanismo constitucionalmente determinado. En la actualidad el Consejo de la Magistratura seleccionará a los postulantes mediante concursos públicos (art. 114, inc. 1º, CN<sup>1</sup>) y propondrá al Poder Ejecutivo ternas vinculantes (art. 114, inc. 2º, CN). Este último nombrará al que considere más idóneo siempre con acuerdo del Senado (art. 99, inc. 4º, párrafo 2º, CN).

Además, teniendo en cuenta que "Ningún habitante de la Nación puede ser ... juzgado por comisiones especiales o

<sup>1</sup> En adelante al citar la Constitución Nacional (CN) nos referiremos a la que se encuentra vigente desde las 24 hs. del martes 23-VIII-94.

sacado de los jueces designados por la ley antes del hecho de la causa" (art. 18, CN), ello le llevará a pensar que se trata de miembros del poder judicial.

Lógico es, también, que se le ocurra que estudiará medulosamente los antecedentes y circunstancias del caso, la declaración del imputado si es que éste hubiera accedido a prestarla, las pruebas producidas por ambas partes, y que dictará una sentencia justa para el caso en cuestión.

Pensará, por último, que la conducta punibilizada por esa sentencia se encuentra claramente tipificada en la ley penal vigente, al igual que la pena que acarrea, atento el apotegma jurídico "*Nullum crimen nulla poena sine lege praevia*".

El sujeto que piense, "lógicamente", que todo esto ocurre con el juez contravencional está muy equivocado.

En la Capital Federal el juez de las contravenciones no es necesariamente abogado y además fue nombrado por el Poder Ejecutivo (art. 99, inc. 7º, CN) y no es ni más ni menos que el jefe de la Policía Federal, secundado, además por el subjefe de Policía y el jefe de la Dirección General de Asuntos Judiciales de la Policía (art. 586, CPP, ley 2372, modificado según ley 20491, A.D.L.A., t. XXXIII - B, ps. 1706 y 1707).

Esta situación motiva en el Dr. Alberto Binder la siguiente reflexión: "En el ámbito del Derecho Penal podemos decir claramente que el ejercicio del poder penal exige la garantía de la jurisdiccionalidad y ésta sólo puede ser ejercida por el Poder Judicial. Cualquier tribunal dependiente del Poder Ejecutivo que ejerza el juzgamiento de los delitos es absolutamente inconstitucional y, por lo tanto, inadmisibles, ya se trate de delitos o de simples contravenciones"<sup>2</sup>.

Entre los tres funcionarios citados *supra* como "jueces contravencionales" dictan, según los cálculos más optimistas, unas treinta mil<sup>3</sup> sentencias por año, es decir unas quinientas setenta y seis por semana. Suponiendo que se distribuye

<sup>2</sup> Binder, Alberto M., *Introducción al Derecho Procesal Penal*, p. 148, Ad-Hoc, Buenos Aires, 1983.

<sup>3</sup> Dato extraído de la entrevista concedida al autor por el Dr. Carlos Zamorano, ex-presidente de la Liga Argentina por los Derechos del Hombre. Además, Asamblea Permanente por los Derechos Humanos "Mesa Redonda Edictos Policiales y libertades constitucionales", intervención del Dr. Luis Díaz, mimeo, Buenos Aires, 1985, p. 5.

equitativamente esa cantidad de causas y que trabajen la jornada máxima permitida por la legislación laboral (48 hs. semanales) debería resolver cada uno de ellos cuatro causas por hora, o lo que es lo mismo una cada quince minutos.

La única conclusión posible es que estos "jueces contravencionales" se limitan a firmar las sentencias preparadas por los empleados de la Dirección General de Asuntos Judiciales. Al respecto la Sala VI de la Cámara Nacional en lo Criminal y Correccional tiene resuelto que: "Si la Constitución Nacional prohíbe en forma terminante al presidente de la Nación la imposición de penas, con más razón aún esta prohibición rige para sus funcionarios subalternos. Aplicar un sentido contrario podría llegar a significar en un futuro que un cabo o un sargento estén facultados para imponer penas de arresto, lo que además de ser ridículo, sería jurídicamente aberrante"<sup>4</sup>. Como queda a la vista, la realidad supera a la ficción.

Por último la conducta punibilizada se encuentra tipificada en los edictos policiales que fueron dictados por el jefe de Policía<sup>5</sup> y luego ratificados por ley 14.467 del año 1958<sup>6</sup>. Consideramos, junto al Dr. Miguel Angel Ekmekdjian, que tienen un "dudoso linaje constitucional"<sup>7</sup>.

En cuanto a la claridad de la descripción de la conducta típica podemos decir que la laxitud de los tipos es enorme, pudiendo ser punibilizada cualquier conducta, ilícita o no. Con respecto al tema el Dr. Germán Bódart Campos ha dicho que "es constitucionalmente improcedente prever y aplicar sanciones cuando la descripción de la supuesta falta o contravención (equivalente al tipo penal) es imprecisa y vaga porque su figura es abierta y en realidad, equivale a lo que se denomina

<sup>4</sup> L.L., t. 1996-C, p. 252. En causa "Antunes García, Ricardo A."

<sup>5</sup> Justo sería reconocer que ha tomado los textos de casi todos los edictos, en forma prácticamente literal, del Libro XII de la *Positiva Recopilación de las Leyes de Indias*, que datan del siglo XVI.

<sup>6</sup> Para un desarrollo más profundo del tema ver mi trabajo "Edictos policiales - La monarquía absolutista dentro de la República", en L.L. (suplemento de actualidad), 28 de julio y 2 de agosto de 1994.

<sup>7</sup> Ekmekdjian, Miguel Angel, "De nuevo sobre la llamada 'jurisdicción administrativa' contravencional, el hábeas corpus y el efectivo amparo de las garantías constitucionales en el proceso penal", L.L., t. 1992-A, p. 414, nota 6.

un Derecho Penal de autor en que se incrimina más por lo que el hombre 'es' que por lo que el hombre 'hace'. Las sanciones deben recaer sobre conductas concretas y la fórmula del edicto declarado inconstitucional (en el caso el de vagancia y mendicidad) excede ese marco limitado<sup>8</sup>. A más abundamiento anotaremos la opinión del Dr. Sagués, quien afirma que "el principio constitucional de seguridad personal (que emana específicamente del Preámbulo, que se propone 'asegurar los beneficios de la libertad'), impone a su vez que el legislador delimite con cuidado la esfera de lo legal y de lo ilegal"<sup>9</sup>.

## II. LA RAZÓN DE EXISTIR DEL SISTEMA CONTRAVENCIONAL

El artículo 19 de la Constitución Nacional en su última parte, establece que "Ningún habitante de la Nación será obligado a hacer lo que no manda la ley, ni privado de lo que ella no prohíbe". O sea que, dicho gráficamente, establece un "mar" de libertad con "islas" de prohibición que están constituidas por lo que la ley prohíbe a través de los tipos contenidos en la ley penal.

En este marco las contravenciones cumplen un papel de relleno de los espacios de libertad dejados por el ordenamiento jurídico, es decir, tienden a transformar ese "mar" de libertad en un campo continuo de prohibición, contrariando, obviamente, el espíritu del artículo 19 citado.

Se ensancha de esa forma el campo de control social formal, que podemos decir que es una conminación a actuar de una forma predeterminada cuya transgresión implica una sanción, como mínimo, moral.

En cuanto a la eficiencia del sistema contravencional como medio de control social, nos dice el Dr. Zaffaroni que "La más empírica y superficial observación social nos demuestra que el sistema paralelo es en muchos aspectos mucho más eficaz como control social que el estricto. La selección crimina-

<sup>8</sup> E.D., t. 197, p. 194. Causa "D.G.", fallo comentado por Germán Bidart Campos.

<sup>9</sup> Sagués, Néstor Pedro, "Problemática constitucional de los tipos penales abiertos, los delitos de autor y los delitos de sospecha", L.L., 1987-A, p. 594.

lizante paralela es más selectiva, porque por lo general resulta más estereotipada y clasista y, dada la arbitrariedad procesal, es mucho más idónea para convertirse en una abierta selección de personas que en modo alguno está encubierta, como al menos ocurre en la selección criminalizante estricta<sup>10</sup>.

### III. EL PROCESO CONTRAVENCIONAL

Hemos visto en el punto anterior que el sistema paralelo es útil y eficaz, ahora analizaremos cómo funciona ese mecanismo al que eufemísticamente se denomina "proceso" contravencional.

Las reglas del "proceso" están establecidas en el RRPF 6 (sanc. por dec. 10.868/46<sup>11</sup> y modificado por dec. 1753/50 A.D.L.A., t. X-A, p. 316 y dec. 10.664/50 A.D.L.A., t. X-A, p. 449, publicado en A.D.L.A., t. XIII-B, p. 1227, año 1953). Libro II, Título II "Del procedimiento ordinario", que consta de cuatro capítulos a saber: I.- Del procedimiento externo en el acto de la contravención; II.- Del sumario contravencional; III.- De la prueba y IV.- De los recursos de apelación.

El "proceso", en sentido lato, comienza cuando una persona es detenida. El arresto, que según el artículo 90 es "procedente por regla general", se lleva a cabo si el sujeto es hallado *in fraganti* o si median "indicios vehementes". Si sólo existe denuncia del damnificado o de un particular se "invita a ambas partes a concurrir a la Comisaría para que la superioridad resuelva la situación rápidamente". Es decir que un comisario o sus subordinados son quienes, en esta instancia, resuelven la procedencia de la privación de libertad de una persona, vale aquí lo dicho en el fallo citado, que me exime de todo comentario.

El "proceso" en los juicios sobre faltas es verbal y actuado (art. 96), aunque como dice el propio José Félix Bernaus, comentarista del RRPF 6: "En la práctica no es verbal, sino es-

<sup>10</sup> A.P.D.H., *op. cit.*, intervención de Eugenio R. Zaffaroni, p. 19.

<sup>11</sup> El texto de este decreto no ha podido ser consultado por el autor por faltar el correspondiente tomo de A.D.L.A., al igual que el ejemplar del B.O. del 23-V-46, tanto en la Sala Pública como en la Reservada.

erite, tampoco actuado, sino que las diligencias se van llevando a cabo por separado y no por acts<sup>12</sup>. Además "El expediente, en la comprobación de las infracciones, debe simplificarse, prescindiendo de declaraciones innecesarias cuando la falta es evidente, ya *por confesión del contraventor*, como *por haber sido sorprendido in fraganti por la autoridad pública y el acusado no pretenda desvirtuar tal prueba*" (art. 99). Más adelante veremos que la confesión puede resultar plena prueba al igual que la declaración testimonial de agentes de policía.

La instrucción del sumario contravencional debe ser elevada al jefe de Policía en veinticuatro horas si el contraventor está detenido, o en diez días si no lo está.

"Cuando existe causa suficiente para sospechar que una persona es responsable de la infracción que se le imputa se procede a recibirle la declaración indagatoria" (art. 119, primer párrafo). Recién cuando le es tomada la indagatoria la persona se convierte en procesada, ya es sujeto pasivo del "proceso", en sentido estricto, y puede intervenir en él por sí o por medio de su defensor. "La simple imputación, sin otros elementos que la corroboren no es causa suficiente para someterlo a la indagatoria, si a la presentación el acusado niega la falta que se le imputa" (art. 119, segundo párrafo). Reitero que si confiesa, es decir que no niega la falta que se le imputa, habrá plena prueba en su contra.

Es obvio que si la regla general es el arresto (art. 90), procederá contra el imputado la prisión preventiva que establece el artículo 129. Sin embargo, se podrá decretar la libertad provisoria del acusado tras la indagatoria, si se comprueba que tiene domicilio, buenos antecedentes vecinales y medios ciertos y honestos de vida (art. 132). Por supuesto que ello ocurrirá siempre y cuando no se halle probada la contravención (art. 133).

"Contribuyen a formar la prueba: a) los elementos utilizados para la consumación de las infracciones y que estén secuestrados o comisados; b) la confesión del acusado; c) los testigos; y d) los exámenes parciales. Las presunciones o indicios son simples antecedentes sin valor probatorio" (art. 140).

<sup>12</sup> Bernasconi, José Félix, *Derecho Contravencional, Edictos Policiales Comentados*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1981, p. 231.

Analizaré los medios de prueba más comúnmente usados, es decir, la confesión y la prueba testimonial prestada por personal policial. "La manifestación del acusado por la cual se reconoce como autor de una contravención, surte los efectos de la confesión que se determinan en el 155 inciso b) (*Plena Prueba*), si reúne los requisitos siguientes: a) que sea hecha en la indagatoria; b) que el acusado goce del perfecto uso de sus facultades mentales; c) que el hecho confesado sea posible y verosímil, atendiendo a las circunstancias y condiciones personales del prevenido; y d) que la existencia de la contravención se considere probada y la confesión concuerde con sus circunstancias y antecedentes" (art. 142). Pero atención, porque en cuanto al punto d) reseñado *supra*, dice el reglamento: "En lo que respecta a la prueba confesional, debe tenerse en cuenta que siendo decisiva en ausencia de las otras, debe el acusado relatar en forma que no admita dudas el hecho que se le imputa y que confirme por sus circunstancias accidentales la infracción que se le imputa"<sup>13</sup>.

A este respecto es sumamente instructivo, y alentador, el voto de los doctores Petracchi, Bacqué y Fayt en autos "Francomano" pues afirman que: "Parece evidente que no se le puede otorgar ningún valor autoincriminatorio a una confesión policial, rectificada posteriormente ante el juez de la causa, ni aun a título indicario; ello responde a la imperiosa necesidad de que el mandato del artículo 18 de la Constitución Nacional ('Nadie puede ser obligado a declarar contra sí mismo') tenga efectiva vigencia y no se convierta en una mera fórmula 'verbal' " (Fallo del 19-XI-87, sumario en *L.L.*, t. 1988-C, p. 574).

También dice el RRPFF 6 que: "La prueba policial es aquella que se realiza mediante el testimonio de dos o más funcionarios policiales. Esa prueba puede realizarse de las siguientes formas prescriptas en el n° 155: a) cuando dos o más testigos hábiles están contestes en la comisión del acto y en la responsabilidad del acusado; b) cuando el agente de la autoridad pública sorprende *in fraganti* al contraventor y su prueba se corrobora por los funcionarios policiales que certifican luego los hechos; c) cuando el agente de la autoridad pública es testigo en parte de la infracción y su dicho se com-

<sup>13</sup> Policía Federal, *Reglamento de Procedimientos Contravencionales (RRPFF)*, Policial, Buenos Aires, 1977, p. 359.

firma por otro testigo hábil; d) cuando el agente de la autoridad pública previene en el acto de la falta y secuestra el elemento utilizado para cometer la contravención, sin estar desvirtuada la prueba"<sup>14</sup>.

Es decir que obtenemos plena prueba sólo con las declaraciones de los agentes de policía en los casos de los puntos b) y d).

Pero a renglón seguido el mismo RRPF 6 continúa diciendo que como no se hacen distinciones en cuanto a los testigos hábiles, "cabe perfectamente afirmar que los requeridos, bien pueden ser funcionarios policiales. Ello se puede afirmar, y es tanto o más valedera que la del testigo civil, ya que además de comprobar los hechos en su magnitud y consecuencia, no tiene por su condición de policía, ningún interés o motivo que pueda señalarse como causal de inhabilidad, porque como alguien dijo en alguna oportunidad, el policía está acostumbrado a testimoniar —"tiene el hábito del testimonio"—, de manera que la apreciación de los detalles fácticos, cobran más valor en él, que en el testigo ordinario"; haciendo gala de su "cola de paja" el propio reglamento agrega "no obstante, creemos conveniente tratar siempre de obtener algún testimonio civil de abono, para que refuerce la prueba en los procedimientos contravencionales que se encaren"<sup>15</sup>, y se contradice pocas páginas más adelante al decir que se debe "procurar el logro de los testigos hábiles en procedimientos delictuosos como así también en infracciones a los distintos edictos policiales, para conformar así debidamente la prueba"<sup>16</sup>.

Con lo predicho podemos concluir que también en los casos de los incisos a) y c) podemos obtener plena prueba tan sólo con la declaración de agentes de policía.

*En síntesis obtenemos plena prueba: 1) con la confesión del acusado a falta de otras pruebas; 2) con la confesión reforzada con la prueba obtenida mediante la declaración de los agentes de policía; y 3) simplemente con la declaración de dos o más testigos hábiles, es decir policías.*

Confirma la deducción precedente lo afirmado por la Cámara de Apelaciones en lo Penal en autos "Heimisius, Juan

<sup>14</sup> *Idem*, p. 300.

<sup>15</sup> *Idem*, p. 301.

<sup>16</sup> *Idem*, p. 310.



C. y otros" al decir que: "La prueba de contravenciones o faltas, es plena cuando los empleados de la policía declaran sobre los hechos, aunque no haya testigos ajenos a la misma" y reafirma con cita de Garraud que "estas faltas y contravenciones se cometen las más de las veces sin testigos y aun cuando lo fueran en presencia de ellos, sería difícil y penoso perturbarlos por hechos de poca importancia" (*Fallos de la Cámara*, t. II, p. 46 citado en *L.L.*, 131-477).

El jefe de Policía debe dictar sentencia dentro de las veinticuatro horas de concluida la investigación (art. 156). La sentencia debe contener: a) lugar y fecha en que se dicta; b) nombres y apellidos de los damnificados si los hubiera y del o los acusados; c) debe valorarse la prueba producida; d) indicar los nombres de los testigos; e) deben citarse las disposiciones legales en que se funda y f) se pronuncia el fallo con sobreseimiento definitivo o provisional, total o parcial, o condenando al o a los acusados. Cabe destacar que el "jefe contravencional", es decir, los funcionarios policiales que cumplen esa función según lo he destacado más arriba, no dicta sentencia en el sentido estricto del término, es decir, no elabora una resolución particular de un caso concreto sino que se limita a llenar los espacios que deja el formulario 635, que es el formulario destinado a tal fin, según lo dispuesto en los artículos 115 y 161 del RPPF 6.

"El recurso de apelación por penas impuestas por el jefe de la Policía Federal, en contravenciones policiales o nacionales, se tramita conforme con lo determinado en los artículos 30 y 587 CPP" (art. 167). Es decir que debe interponerse en el angustioso plazo de veinticuatro horas de haber sido dictada la sentencia según lo dispuesto por la última de las normas citadas. Sobre este particular, la Corte señaló la necesidad de que el control judicial de las decisiones administrativas sobre la libertad individual sea eficaz, sin que quepa entenderlo cumplido con cláusulas formales, derogadas en la práctica y que culminan con el desconocimiento del principio de la división de poderes, y específicamente con la prohibición al Poder Legislativo de imponer penas (*L.L.*, t. 1967-C, p. 22).

"En las dependencias se acepta el recurso en cualquier forma, con un criterio amplio, siempre que sea evidente la voluntad del prevenido en el sentido de apelar. Se acepta, entre otras, en las siguientes formas: a) al formularse en el momento de la notificación de la pena, aun en el caso de que el pre-

venido, al firmar se limite a expresar 'apelo'; b) por escrito separado después de la notificación; c) por presentación de un abogado defensor, designado por el prevenido en escrito que se acompañará; y d) por telegrama" (art. 169). El RRPF 6 en su Parte V "Disposiciones complementarias" trae la siguiente curiosidad: "Algunos infractores apelan las resoluciones del Sr. jefe de Asuntos Judiciales por simple oposición, por 'contagio' o 'imitación' o para entorpecer de algún modo el trámite contravencional. Por tal causa y a los efectos de *limitar en la medida de lo posible esa tramitación* se sugiere a los Sres. jefes de dependencias preventoras que en el acto de notificación de los causantes, ésta se realice separadamente para cada uno de ellos, diligencias que no están en pugna con las prescripciones del Reglamento"<sup>17</sup>. Cabe destacar que en diversas partes del RRPF 6 se exponen triquiñuelas para evitar la apelación, tales los casos de lo expuesto en las páginas 195, 334 y muchas otras. Y esto no es ni más ni menos que limitar el control judicial de las resoluciones de este tribunal administrativo, revisión ésta que es reconocida como requisito indispensable de validez de dichas resoluciones.

Además, el mencionado artículo 169 fue declarado inconstitucional por la Cámara Criminal y Correccional el 12-XI-90 en autos "Romero, Juan C.". La Cámara lo entendió violatorio del derecho de defensa, pues no se asegura "la notificación de las penas de arresto a letrado, en los casos en que fundamentalmente no se haya resuelto permitir al arrestado defenderse personalmente" (L.L., t. 1991-C, p. 73).

"Si el prevenido está cumpliendo la pena de arresto la misma no se suspende al presentarse el recurso, porque ésta no tiene tal efecto suspensivo" (art. 174). Sobre este punto, pero refiriéndose a la Justicia Municipal de Faltas, que también es un tribunal administrativo, la Corte Suprema ha dicho que: "El recurso de apelación ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil de la Ciudad de Buenos Aires, previsto por el artículo 97, inciso b) de la ley 19.987, no constituye un control judicial suficiente de las decisiones emanadas de la Justicia Municipal de Faltas de la Capital Federal, cuando se trata de la aplicación de sanciones de naturaleza penal que importen privación de la libertad, en tanto está previsto al sólo efecto devolutivo", y esto es así debido a que

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 196.

el efecto devolutivo implicaría para el procesado la posibilidad de agotar la pena de arresto, antes de ser escuchado por un tribunal de justicia (*L.L.*, t. 1988-D, p. 270).

Si el recurso de apelación que, como queda dicho, *de lege lata*, se interpone al mero efecto devolutivo, fuera denegado por el jefe de Policía, al contraventor le queda el recurso de queja ante el juez correccional.

#### IV. LA JURISPRUDENCIA Y LAS CONTRAVENCIONES

##### *A) De la jurisprudencia del siglo pasado a 1963*

En la jurisprudencia de este periodo, en lo referente al tema, observamos dos etapas distintas, a saber:

1) Desde la legislación patria hasta 1957: En esta etapa la Corte Suprema de Justicia de la Nación convalidó la facultad legislativa del jefe de Policía aludiendo a una presunta delegación legislativa (*J.A.*, 76-739; *Fallos*, 175:311) o bien a la facultad reglamentaria concedida por el artículo 86, inciso 2º, (*Fallos*, 169:209; 155:178). Puso como límite a esa facultad que los edictos fueran razonables y uniformes (*Fallos*, 191:388). Este principio jurisprudencial fue recogido expresamente en el artículo 7º, inciso a) del decreto 33.265/44, al decir que la Policía Federal está facultada para "Emitir y aplicar edictos...". Dicho decreto fue posteriormente ratificado por ley 13.030.

El decreto-ley 17.189/56, en sus considerandos, reconoce que "es inconstitucional establecer sanciones de tipo penal en sentido lato, cuando ello no se lleva a cabo por vía del Poder Legislativo", pero sin embargo el gobierno de la Revolución Libertadora dispone que: "Hasta tanto se constituya el Honorable Congreso de la Nación, la facultad de sancionar edictos policiales para la Capital Federal será ejercida por el Poder Ejecutivo Nacional en uso de las atribuciones legislativas que posee" (art. 1º).

También se le concedieron al jefe de Policía facultades jurisdiccionales dentro de la competencia establecida en el artículo 27 del CPP —ley 2372 de 1888— teniendo al juez correccional como alzada (*Fallos*, 175:311).

2) De 1957 en adelante: A partir del fallo de la Corte en el caso "Mouviel y otros" del 17-V-57 (*Fallos*, 237:637 y *L.L.*

88-254) cambia la jurisprudencia en torno a la facultad legislativa de la Policía; en ese caso la Corte afirmó que la atribución al jefe de Policía de la facultad de emitir edictos para reprimir actos no previstos por las leyes excedía las facultades reglamentarias constitucionalmente conferidas al Poder Ejecutivo, invadiendo funciones exclusivas e indelegables del Legislativo.

Este fallo fuerza a las autoridades de ese momento a excluir esta facultad de las que conferiría al jefe de Policía en la nueva Ley Orgánica de la Policía Federal (dec-ley 333/58).

El problema sigue subsistente, pues los edictos dictados por el jefe de Policía nunca habían sido ratificados por ley; ese hecho se rellena con la ley 14.467 del año 1958.

Parte de la doctrina ha admitido que los edictos ya no son inconstitucionales por haber sido ratificados por ley. Dentro de este punto de vista hay quienes critican la forma de esa "legitimación" pues se trató de una "ley ómnibus" que ratificó la legislación de facto en masa, sin considerar el contenido de ninguna de las disposiciones así legalizadas.

Otra parte, en cambio, considera que "pese a no regir el decreto 33.265/44, la atribución legislativa de la policía emana del artículo 27 del CPP, norma que sí habla de las 'ordenanzas de policía', distintas de las municipales. Luego las está presumiendo como válidas"<sup>19</sup>. En abono de esta tesis podemos agregar que el decreto-ley 6590/58, reglamentario del 333/58, en su artículo 141, sospechosamente, le confiere al jefe de Policía la facultad de proponer al Poder Ejecutivo la emisión de nuevos edictos o la modificación de los vigentes. Por último, agregaremos lo dicho por el juzgado correccional H el 25-III-68, *in re* "Marín, Guillermo W.": "Los oficiales de la Policía Federal deben tener especial cautela y mesura en la sustanciación de los sumarios contravencionales, ya que dicha policía reúne, por intermedio de su jefe, facultades ejecutivas y las legislativas que le otorgó con carácter provisional el Poder Ejecutivo en fecha 4-IX-56, después de haberle sido negadas por la Corte Suprema de Justicia de la Nación. También asume las facultades de juez de faltas, que le han sido

<sup>19</sup> Sagás, Néstor P., "Hábeas Corpus: facultades legislativas y jurisdiccionales del jefe de Policía Federal. Problemática de su constitucionalidad", L.L., 1994-C, p. 240.

acordadas a pesar de la disposición del artículo 18 de la Constitución Nacional" (L.L., 131-477).

En punto a las facultades jurisdiccionales, éstas han sido permanentemente reconocidas como constitucionales. *In re "Wachs"*, la Corte lo hizo de la siguiente forma: "El artículo 27 del CPP, en cuanto faculta a las autoridades policiales para el juzgamiento de las faltas y contravenciones, no importa la atribución de facultades jurisdiccionales a funcionarios dependientes del Poder Ejecutivo en desmedro de la garantía constitucional que establece el juzgamiento de los acusados por sus jueces naturales" (Fallos, 243:500). Pero en esta materia la jurisprudencia evolucionó exigiendo un control judicial suficiente de las sentencias del jefe de Policía (requisito éste para la validez de cualquier tribunal administrativo según lo dispuesto en el *leading case* "Fernández Arias", Fallos, 247:646; 241:99).

#### *B) El período democrático posterior a 1983*

Con el advenimiento de la democracia se observa un avance en la protección judicial de las garantías individuales en sede policial.

Hasta el momento no se ha dado una línea recta de avance sino que se han ido atacando los aspectos más notoriamente violatorios de las garantías constitucionales. Por otro lado cabe advertir que la Corte Suprema se muestra reacia a convalidar las declaraciones de inconstitucionalidad dictadas por los tribunales inferiores.

En materia de derecho de defensa encontramos diversos pronunciamientos, como por ejemplo el del caso "Sueldo" en el que la Corte Suprema estableció que: "Lo manifestado por el imputado al prestar indagatoria en el expediente contravencional, en el sentido de no requerir para ese acto la presencia del defensor oficial, no puede entenderse como una renuncia a la garantía de la defensa en juicio con respecto a las ulteriores etapas del proceso, máxime cuando con posterioridad, al apelar el fallo administrativo, quedó en claro su desacuerdo con la condena, de donde surgía la necesidad de asignarle la defensa técnica adecuada para sustentar la impugnación" (Fallos, 306:822 y L.L., 1985-D, p. 214). En el mismo sentido vuelve a pronunciarse en autos "López" al decir que: "Las normas sustanciales de la garantía de la defensa deben ser

observadas en toda clase de juicios, sin que corresponda diferenciar causas criminales, los juicios especiales o procedimientos seguidos ante tribunales administrativos" y agrega que "la inobservancia de las formas sustanciales del juicio puede deberse a que se haya privado al defensor designado de toda oportunidad de actuar o cuando la intervención conferida sólo lo ha sido formalmente" (*Fallos*, 4310, vol. 2, 1797; 311, vol. 2, 2503).

Con respecto a la constitucionalidad de los tribunales administrativos, la Corte continúa sosteniendo su validez siempre que sus decisiones estén sujetas a control judicial suficiente. Tal lo sostenido por la Corte *in re* "Salort": "Son válidas las facultades policiales para aplicar penas, siempre que se garantice la posibilidad de control judicial suficiente, recaudo que resulta satisfecho con el procedimiento recursivo que prevé el artículo 587, CPP..." (*Fallos*, 308:2237). Por su parte, la Cámara Criminal y Correccional, en autos "Di Salvo" afirmó la constitucionalidad de los tribunales administrativos y lo propio hizo la Corte ante el recurso extraordinario interpuesto en ese caso.

En la doctrina encontramos tres posiciones distintas. Por un lado tenemos, en soledad, al Dr. Ekmekdjian, quien niega la constitucionalidad de los tribunales administrativos fundado en lo dispuesto por los artículos 109, 23 y 1° de la Constitución Nacional<sup>19</sup>. En el extremo opuesto encontramos a quienes reconocen la constitucionalidad fundados en que si la Corte Suprema, que es el último intérprete de la Constitución Nacional los reconoce como válidos, forzoso es reconocer que lo son<sup>20</sup>. Por último encontramos a quienes se sitúan en una posición intermedia, pues reconocen la validez de los tribunales administrativos porque la Corte lo hace pero proponen distinguir entre los entes razonables y los irrazonables para acabar librándose de estos últimos<sup>21</sup>.

Para concluir, encontramos diversos pronunciamientos, alentadores por cierto, en los que se recogen muchas de las objeciones que se le han formulado a los edictos; por ejemplo,

<sup>19</sup> Ekmekdjian, Miguel A., en *L.L.*, t. 1986-E, p. 319; t. 1988-D, p. 269 y t. 1981-D, p. 481.

<sup>20</sup> Añallón, Enrique R., *L.L.*, t. 92, p. 409.

<sup>21</sup> Sagüés, Néstor P., *L.L.*, t. 1986-C, p. 340.

se ha reconocido expresamente que "el jefe de Policía carece de la facultad de dictar edictos de policía a tenor de lo dispuesto por el artículo 6º del decreto 333/58 ratificado por ley 14.467" (L.L., t. 1986-C, p. 240); en punto a la vaguedad de los tipos se ha afirmado que la expresión "profesional del delito" es "vagamente alusiva y más cercana a los enunciados metafóricos, que a los símbolos precisos que requiere la tipicidad. Tal vaguedad semántica deja en las sombras el significado, y éste debe ser encontrado a tientas por ignorados caminos de interpretación" (L.L., t. 1987-A, p. 502); se ha declarado inconstitucional el edicto de vagancia y mendicidad pues la expresión "vagos" alude a un andar sin sujeción y ello lesiona la garantía constitucional de transitar libremente por nuestro territorio, consagrado en el artículo 14 de la Constitución Nacional. Claro está que lo dicho puede hacerse extensivo, sin más, a la figura del merodeo consagrada en algunos códigos de faltas provinciales, como por ejemplo el de Córdoba. Además fue declarado inconstitucional por la vaguedad de sus fórmulas (L.L., t. 1989-C, p. 343 y E.D., t. 137, p. 197). Por último fue también declarado inconstitucional el artículo 169 del RPPF 6 pues "no asegura la notificación de las penas de arresto a letrado, en los casos en que fundamenten o se haya resuelto permitir al arrestado defenderse personalmente" (L.L., t. 1991-C, p. 73 y L.L., t. 1992-A, p. 412). Incluso se ha ido más allá y se ha declarado inconstitucional la Ley Orgánica de la Policía Federal en lo referente a los edictos policiales, así como a los artículos 27 y 586 del CPP, relativos a las facultades policiales en materia contravencional (L.L., t. 1986-C, p. 244).

El panorama jurisprudencial, esbozado hasta aquí, no es alentador, pero creo que no todo está perdido si se profundiza la brecha abierta por pronunciamientos como los citados en último término, como siempre de nosotros depende.

## V. LOS PROGRAMAS UNIVERSITARIOS Y EL DERECHO CONTRAVENCIONAL

"Debemos apuntar que una de las más sensibles fallas de que adolecen los planes vigentes... es el descuido en que se halla el régimen jurídico de las faltas o contravenciones". "Esta desatención de que es objeto el estudio de las faltas es

indiscutible desde un doble punto de vista. En primer término, porque se trata de conocimientos realmente indispensables para el ejercicio profesional. Para advertir en toda su magnitud este aspecto del problema, basta recordar que solamente en la Capital Federal, en el año 1941, el jefe de Policía resolvió 43.218 sumarios por infracciones a los edictos policiales y que en todas esas causas se debatía la libertad de las personas. En segundo lugar, esa omisión es aún más inexcusable en un régimen que se caracteriza, precisamente, por el enciclopedismo de las materias<sup>22</sup>.

Estas afirmaciones pudieron ser escritas hoy, pero lo fueron en 1943, hace más de cincuenta años y sin embargo la realidad demuestra que las cosas se encuentran como entonces. El Derecho contravencional no forma parte de los planes de enseñanza y a eso se debe, en parte, la lentitud con que se avanza, en esta materia, en la protección de las garantías constitucionales y de los derechos humanos.

<sup>22</sup> Añallón, Enrique R. - Landaburu (h.), Laureano, "Acerca de las faltas y contravenciones", en *L.L.*, t. 32, p. 411.