

Competencia del nuevo Fuero Contencioso Administrativo en materia sancionatoria.

**Especial referencia a los juzgados
de faltas municipales.**

SUMARIO: I. Introducción. II. La materia contencioso administrativa y su regulación legal y constitucional. III. El derecho administrativo sancionador. La discrecionalidad y su necesario control judicial especializado. IV. El control judicial de la actividad administrativa sancionatoria.

* Abogado, Especialista en derecho administrativo. Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad Nacional del Sur y del Seminario sobre el régimen constitucional bonaerense que se dicta en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de La Plata. Ha sido disertante y autor de numerosos artículos sobre la especialidad.

** Abogado, Especialista en derecho administrativo. Estuvo ternado para el cargo de Juez en lo contencioso administrativo de Morón. Es actual Director del Instituto de Derecho Administrativo del Colegio de Abogados de San Isidro y miembro titular del área académica del mismo Colegio. Ha sido disertante y autor de numerosos artículos sobre la especialidad.

**Por Pablo O. Cabral*
y Diego P. Isabella****

El principio general del CCA. V. El control judicial de las faltas municipales como excepción al principio de atribución de competencia en materia sancionatoria dispuesto en el CCA. VI. La Justicia de Faltas Municipales. VII. La necesaria revisión de la competencia legal atribuida a la justicia penal. Naturaleza de las funciones de los tribunales de faltas comunales. VIII. Conclusiones.

I. Introducción.

El objetivo del presente trabajo es analizar cómo se ha visto modificada la competencia en materia contencioso administrativa en la Provincia de Buenos Aires, luego de la reforma estructural ordenada por el constituyente de 1994¹ y puesta en marcha el 15 de diciembre del año 2003 con el funcionamiento de alguno de los Juzgados especializados² y con la aplica-

¹ El Artículo 166, inciso 5 de la CPBA dispuso: "Los casos originados por la actuación u omisión de la Provincia, los municipios, los entes descentralizados y otras personas, en el ejercicio de funciones administrativas, serán juzgados por tribunales competentes en lo contencioso administrativo, de acuerdo a los procedimientos que determine la ley, la que establecerá los supuestos en que resulte obligatorio agotar la vía administrativa". El Artículo 215 de la CPBA dice: "La legislatura establecerá el fuero contencioso administrativo antes del 1º de octubre de 1997 y sancionará el Código Procesal respectivo, para su entrada en vigencia conjunta. Hasta tanto comiencen las funciones de los tribunales en lo contencioso administrativo, la Suprema Corte de Justicia decidirá, en única instancia y juicio pleno, todas las causas correspondientes al referido fuero que se hubieren iniciado, hasta su finalización. (Corresponde al Artículo 166)."

² El 15 de diciembre de 2003 se pusieron en marcha, por Resolución N° 3.034/03 los Juzgados Contencioso Administrativos de La Plata, Lomas de Zamora, Mar del Plata, San Nicolás y San Martín, completándose el inicio en el resto de los departamentos judiciales en diferentes etapas posteriores. Ampliar en Villafañe, Homero M., "Estado actual del fuero contencioso administrativo en la provincia de Buenos Aires", *Suplemento Derecho Administrativo* de Lexis Nexis de fecha 3-11-2004, p.7.

ción de la nueva ley procesal sancionada al efecto³.

Nuestro interés se centrará en el ejercicio de la función administrativa que se manifiesta en la aplicación de sanciones y su control judicial a través del nuevo fuero contencioso administrativo y de otros órganos judiciales.

La regulación legal de la competencia en esta materia genera dudas ya que se manifiesta, a priori, dispersa, contradictoria y poco clara. Trataremos, dentro de nuestras posibilidades, de proponer un criterio interpretativo que simplifique la determinación de la competencia y garantice el efectivo acceso a la justicia de aquellos particulares sancionados por la Administración, permitiendo un control judicial eficiente de la actividad sancionadora.

II. La materia contencioso administrativa y su regulación legal y constitucional.

A partir de la reforma de la Constitución Bonaerense del año 1994, la estructura de la justicia administrativa fue modificada sustancialmente; estos cambios alcanzaron a la materia sujeta a controversia y de competencia de los nuevos juzgados especializados.

Fiorini definía la *materia contencioso administrativa* como el elemento esencial que impone la jurisdicción contencioso administrativa.⁴

³ Ley N° 12.008, sancionada el 1 de octubre de 1997, modificada por las Leyes Nros. 12.310 y 13.101.

⁴ Fiorini, Bartolomé A., *Qué es el Contencioso*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1965. Agrega: "Este elemento es el que ha sido más confusamente analizado y el que más ha sufrido los impactos derivados de la presunta división de los actos administrativos en actos privados de la Administración públi-

El Artículo 166 de la CPBA en su quinto párrafo establece que será competente la nueva justicia administrativa en los casos originados por la actuación u omisión de la Provincia, los municipios, los entes descentralizados y otras personas, en el ejercicio de funciones administrativas.

El Código Contencioso Administrativo (Ley N° 12.008 y modif.) reitera en su Artículo 1°, inciso 1, el criterio de atribución de competencias dispuesto constitucionalmente, incorporando una presunción que establece que los órganos del Poder Ejecutivo de los municipios y demás entes provinciales y municipales, actúan en el ejercicio de funciones administrativas y regidos por el derecho administrativo, aún cuando se apliquen por analogía normas de derecho privado o principios generales del derecho.

Luego de disponer una cláusula general de la materia administrativa, el código establece en su Artículo 2° un listado meramente ejemplificativo de casos incluidos en la materia contencioso administrativa y, en su Artículo 4°, despliega en tres incisos las controversias que por su conte-

ca y actos de derecho administrativo. No se puede afirmar que la doctrina sobre el tema sea muy pacífica y que se encuentre agotado totalmente su estudio” (p. 77) y se enrola en el criterio subjetivo de atribución de competencia: “Esta confusión sólo podrá salvarse con la conjunción en síntesis de todas las actividades que desarrolla la Administración pública. Todos los juicios en los que la Administración es parte, como actora o como demandada, serían en realidad siempre contenciosos y podrán ser desarrollados ante órganos jurisdiccionales con competencia especial y exclusiva para entender sobre todos ellos. Esta solución, además de representar una consecuencia lógica del Estado de Derecho y su ordenamiento, será también práctica.”(p. 82 y sigs.).

nido y regulación, no corresponden a la competencia material de la justicia administrativa.

La importancia de determinar con relativa precisión la materia contencioso administrativa deviene del principio de improperabilidad de la competencia material que rige el proceso administrativo provincial y que se encuentra expresamente dispuesto en el Artículo 6° del CCA⁵.

III. El derecho administrativo sancionador. La discrecionalidad y su necesario control judicial especializado⁶.

La facultad que la Administración tiene de aplicar sanciones a los administrados, deriva de su potestad sancionatoria, otorgada esta por el ordenamiento jurídico al Estado, en tanto se trata del titular del monopolio legal de la fuerza.

Esta potestad sancionadora que posee el Estado puede ser ejercida por el Poder Ejecutivo, en aplicación de penas administrativas y por el Poder Judicial en cuanto éste sentencie a los ciudadanos por violación del ordenamiento jurídico.

Como sostuvo Fiorini, la sanción que impone la Administración pública es inherente a la actividad administrativa derivada del ejercicio de la función administra-

⁵ Art. 6° del CCA: “La competencia contencioso administrativa en razón de la materia es improperable. Podrá comisionarse a otros tribunales la realización de diligencias o medidas ordenadas en los respectivos procesos.

⁶ García Pullés, Fernando: “Derecho Administrativo sancionador y algunas notas del régimen disciplinario del empleo público”, Revista Lexis Nexis *Jurisprudencia Argentina*. Suplemento de Derecho Administrativo. 26 de noviembre de 2003.

tiva y por lo tanto se manifiesta como un acto administrativo⁷.

Otros autores consideran que la actividad sancionadora es una función esencialmente jurisdiccional, aún cuando por razones históricas la Administración ejerza esta potestad punitiva.

IV. El control judicial de la actividad administrativa sancionatoria. El principio general del CCA.

En el antiguo sistema del código Varela las cuestiones de policía no eran competencia originaria de la Suprema Corte de Justicia provincial. Como expresara Inés D'Argenio: "Es fácil advertir que en el ejercicio de su actividad policial la Administración impone limitaciones al ejercicio de derechos de los particulares en lugar de generar vinculaciones jurídicas de las que nazcan esos derechos, razón por la cual las cuestiones generadas en su ámbito han sido sistemáticamente excluidas de la competencia judicial en la materia, no sólo en los supuestos en que una ley expresamente confiere a otro órgano esa competencia para el juzgamiento de actos emanados, por ejemplo, en procedimientos contravencionales [...]; sino también sobre la base de que se procura el resguardo de una situación jurídica que no se halla regida por el derecho público [...]"⁸.

⁷ Fiorini, Bartolomé A., *Derecho Administrativo*, T 2, p. 177 y sigs. Allí afirmó: "Todas las sanciones administrativas son actos administrativos porque son consecuencia necesaria de su actividad, que corresponde a esta función ante el incumplimiento o infracción de sus actividades."

⁸ D'Argenio, Inés Anunciada, "La materia determinante de la competencia en el proceso administrativo provincial", en la obra colectiva: *El nuevo proceso contencioso administrativo de la provincia de Buenos Aires*, La Plata, Editorial Librería Editora Platense, 2000, p. 57 y sigs.

En el nuevo sistema de control judicial de la Administración, la actividad administrativa sancionadora, al ser realizada en ejercicio de la función administrativa, se encuentra abarcada por la cláusula constitucional que delimitó la competencia material de la nueva justicia especializada (Art. 166 CPBA) y por la cláusula general de la materia contencioso administrativa prevista en el Código Procesal Administrativo (Art. 1º).

A pesar de no haber dudas al respecto, el legislador enunció expresamente en la lista de casos incluidos en la competencia material del nuevo fuero, aquellas causas donde se impugnaran actos sancionatorios dispuestos en el ejercicio de la policía administrativa, a excepción de las causas sujetas al control judicial de otros órganos, cuya competencia también se hallaba dispuesta expresamente en la Constitución Bonaerense.

En el inciso 1 del listado de los casos incluidos en el Artículo 2º del CCA se dispone: "La competencia contencioso administrativa comprende las siguientes controversias: 1...Quedan incluidas en este inciso las impugnaciones [...] que se deduzcan en contra de actos sancionatorios dispuestos en el ejercicio de la policía administrativa- a excepción de aquellas sujetas al control del órgano judicial previsto en los Artículos 166, segundo párrafo, 172 y 216 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires y 24 inciso 3) de la Ley N° 11.922."

Cabe recordar, como sostenía Villegas Basavilbaso que la policía administrativa, es una función administrativa que tiene por objeto la protección de la seguridad, moralidad y salubridad públicas y de la eco-

nomía pública en cuanto afecta directamente a la primera⁹.

En este sintético marco conceptual sobre la actividad administrativa sancionadora y su regulación procesal, pasaremos a analizar, una de las excepciones previstas por el Código Contencioso Administrativo en cuanto a la competencia material administrativa, esto es, los llamados juzgados de faltas municipales.

V. El control judicial de las faltas municipales como excepción al principio de atribución de competencia en materia sancionatoria dispuesto en el CCA.

Desde el nacimiento de las sociedades modernas la limitación y control del poder constituyó una meta de los sistemas políticos democráticos¹⁰. En el plano institucional, la división de Poderes¹¹ es por antonomasia, la técnica clásica más eficaz de control que se encuentra disponible en los países civilizados, idea originada en los pensadores prerrevolucionarios¹² que

a fines del siglo XVIII buscaron racionalizar el gobierno y limitar las facultades absolutas del monarca¹³.

Fue el derecho constitucional en su devenir histórico, quien tuvo la misión de instrumentar los medios para hacer efectivo ese control del poder¹⁴, utilizando a tal fin, diversas técnicas jurídicas¹⁵.

¹³ "La idea de someter el Poder sistemáticamente a un juicio en el que cualquier ciudadano pueda exigirle cumplidamente justificaciones de su comportamiento ante el Derecho —afirmó García de Enterría— es una idea que surge del Estado montado por la Revolución Francesa, pero que aparece de manera ocasional", Cfr. García de Enterría, Eduardo "La Lucha contra las inmunidades del Poder", *Revista de Administración Pública Española* (RAP), N° 38 y posteriormente editado como libro, en Madrid, Civitas, 1974 y reeditado por la misma editorial en 1995.

¹⁴ Como uno de los exponentes de nuestro derecho constitucional Ziulu aseveró en cuanto a la noción de *poder* (Adolfo Gabino, *Derecho Constitucional*, Buenos Aires, Depalma, 1998, T° I, p. 146): "[...] es en su acepción más simple y difundida, la relación de mando y obediencia, que se manifiesta tanto dentro de las estructuras estatales como fuera de ellas. El poder es reconocido como uno de los elementos básicos del Estado, y pese a su carácter instrumental, es el objeto principal de estudio de la ciencia política"; por su parte, Bidart Campos, Germán J. (*El Derecho Constitucional del Poder*, T° I, Buenos Aires, Ediar, 1967, p. 15), dijo: "El poder estatal o poder político es, ante todo, un poder social. La circunstancia de que esté politizado y jurisdicido no lo priva de su realidad originaria como mando social, como fenómeno sociológico. Quiere decir que el poder del Estado es un poder sobre hombres, un mando de unos o pocos individuos sobre muchos individuos. Acá se distingue el cuerpo dominante y la comunidad gobernada, en la irreductible distinción —lógica y fáctica— del mando y la obediencia". Entendemos que el titular del derecho de controlar a las autoridades públicas es la ciudadanía y no el Poder Judicial. Este último Poder sólo es el medio establecido por la organización constitucional para ejercerlo en su nombre e intentar eliminar la arbitrariedad de los gobernantes.

¹⁵ Ziulu, Adolfo Gabino, *Derecho Constitucional*, T° I, *op. cit.*, p. 41, explicó: "[...] el constitucio-

⁹ Villegas Basavilbaso, *Tratado de derecho administrativo*, T. V, p. 11 y sigs.

¹⁰ Ampliar en Abril, Ernesto, "Las limitaciones del Soberano", Mexico DF, B.E.F.D.P., 1998.

¹¹ A pesar de la división de Poderes, el poder del Estado es percibido por los ciudadanos como único. Así lo expresó Villegas Basavilbaso Benjamín, *Derecho Administrativo*, T° V, Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1954, p. 97, quien en un pasaje sumamente ilustrativo expresó: "El poder del Estado es unívoco. Impone su voluntad a los individuos por medio de órganos especializados, a los cuales se atribuyen por el ordenamiento constitucional determinadas funciones. Como ya se ha manifestado, el poder en sí mismo no puede ser objeto de división ni de partición; su desmembración no podría cambiar su sustancia".

¹² Ampliar en García de Enterría, Eduardo, *Revolución Francesa y Administración Contemporánea*, Madrid, Civitas, 1994.

La justicia administrativa es la encargada de efectuar el control de la actividad estatal e intervenir en los conflictos que se produzcan entre los particulares y la Administración pública, buscando la protección de los derechos que el ordenamiento les garantiza a los ciudadanos.

En la Provincia de Buenos Aires la Constitución dispuso en su Artículo 166 que los casos originados por la actuación u omisión de la provincia, los municipios, los entes descentralizados y otras personas, en el ejercicio de funciones administrativas, serán juzgados por tribunales competentes en lo contencioso administrativo. Debido a su actividad específica de control de la Administración y a la trascendente modificación que la justicia administrativa ha sufrido en la última reforma constitucional la determinación de la competencia material de este fuero se torna trascendental a partir de su funcionamiento.

No obstante dejar en claro el criterio material para determinar la competencia de la justicia administrativa, el texto constitucional le otorgó al Poder Legislativo, la potestad de crear un fuero para la revisión judicial con competencia para controlar la aplicación de sanciones por la violación a los regímenes de faltas comunales.

nalismo es el proceso histórico en virtud del cual se van incorporando, a las leyes principales de los Estados, disposiciones que protegen la libertad y la dignidad del hombre, y limitan adecuadamente el ejercicio del poder público". Molas, Isidre, por su parte (*Derecho Constitucional*, Madrid, Tecnos S.A., 1998, p. 31) dijo al efecto: "[...] así apareció el constitucionalismo, que ha comprendido distintas orientaciones ideológicas y políticas, con el fin de situar al Estado bajo el control de los miembros de la comunidad y garantizar la seguridad en el disfrute de los derechos de la persona, es decir eliminar la arbitrariedad del poder".

El Artículo 166, párrafo segundo, dice que la Legislatura: "Asimismo podrá establecer una instancia de revisión judicial especializada en materia de faltas municipales."

Frente a esta norma surgen las siguientes cuestiones a resolver: ¿El régimen del Decreto Ley N° 8.751/77 cumple con los extremos de revisión judicial especializada dispuesto constitucionalmente? En caso negativo, y ante la ausencia de un fuero especializado en la materia: ¿Qué órgano judicial tiene competencia para el control y revisión de la aplicación de las faltas municipales?

VI. La Justicia de Faltas Municipales¹⁶.

Los Tribunales de Faltas Municipales fueron creados por Decreto Ley N° 8.751/77 donde también se reguló el procedimiento aplicable.

El Artículo 19 de la ley establece que la jurisdicción en materia de faltas será ejercida: **a)** Por los Jueces de Faltas, en aquellos partidos donde su Departamento Deliberativo hubiere dispuesto la creación de Juzgados de Faltas. **b)** Por los Intendentes Municipales, en los partidos donde no hubiere Juzgado de Faltas y, en los casos de excusación de los Jueces de Faltas, en los partidos donde los hubiere. **c)** Por los Jueces de Primera Instancia en lo Penal, cuando entendieren en grado de apelación.

¹⁶ Ver Kotler, Edgardo, "Reflexiones acerca del control judicial suficiente con especial referencia a la Justicia Municipal de Faltas de la Provincia de Buenos Aires", Revista Lexis Nexis *Jurisprudencia Argentina*, Suplemento de Derecho Administrativo de fecha 18 de diciembre de 2002, p. 27 y siguientes.

Los Jueces de Faltas o los Intendentes Municipales tendrán competencia material en todas las faltas, contravenciones y/o infracciones municipales, que se cometan dentro del partido en el que ejercen sus funciones, y en el Juzgamiento de las restantes faltas, en los casos y condiciones que establece el Artículo 1° y 29° del Decreto Ley N° 8.751/77.

La revisión judicial de sus decisiones la realiza la Justicia del Fuero Penal, la que resulta competente por mandato infraconstitucional (Cfr. Art. 19 inc. c) y 54 del Decreto Ley N° 8.751/77, y Art. 24 inc. 3° Ley N° 11.922 Código Procesal Penal provincial).

Así, el Código de Faltas Municipales establece: “[...] la jurisdicción en materia de faltas será ejercida a) por los Jueces de Faltas [...] c) por los jueces de primera instancia en lo penal, cuando entendieren en grado de apelación” (Art. 19) y “la competencia en materia de faltas es improrrogable” (Art. 28).

En su Artículo 54 dispone el Decreto Ley N° 8.751/77: “De las sentencias definitivas podrán interponerse los recursos de apelación y nulidad, los que se concederán con efecto suspensivo. El recurso se interpondrá y fundará ante la autoridad que la dictó, dentro de las setenta y dos (72) horas de notificada, elevándose las actuaciones al Juez en lo Penal en turno, de la jurisdicción, quien conocerá y resolverá el recurso, dentro de los quince (15) días de recibida la causa o desde que la misma se hallare en estado, si se hubieran decretado medidas para mejor proveer.”

El Artículo 24 inc. 3° de la Ley N° 11.922 prevé: “[...] el juez en lo correccional conocerá [...] 3. En carácter originario y de alzada respecto de faltas y contravencio-

nes municipales, policiales o administrativas, según lo dispongan las leyes pertinentes”.

En el capítulo III de administración de justicia, la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, en su Artículo 166, atribuye a la legislatura la *facultad* de: “[...] establecer una instancia de revisión judicial especializada en materia de faltas municipales”. Esta revisión judicial especializada aún no ha sido dispuesta legalmente.

Por medio de los denominados *jueces de faltas* (o en su caso por el propio intendente¹⁷) se efectiviza el control del cumplimiento por parte de los ciudadanos a las normas de policía emitidas en el municipio¹⁸ (Cfr. Arts. 18 y 19 Decreto Ley N° 8.751/77).

A su turno, el Código Contencioso Administrativo de la Provincia de Buenos Aires (Ley N° 12.008 mod. Ley N° 13.101), en su Artículo 2°, establece lo siguiente: “La competencia contencioso administrativa comprende las siguientes controversias: 1- Las que tengan por objeto la impugnación de actos administrativos, de alcance particular o general. Quedan incluidas en este inciso las impugnaciones que se deduzcan en contra de las resoluciones emanadas del Tribunal de Cuentas, del Tribunal Fiscal y de cualquier otro Tribunal de la Administración pública, así como las que se deduzcan en contra de actos sancionatorios dispuestos en el ejercicio de la policía administrativa - a excepción de aquéllas sujetas al control del órgano judicial previsto

¹⁷ En aquellos partidos donde no hubiere juzgados de faltas y en los casos de excusación de estos en su caso (Art. 19 Decreto Ley N° 8.751/77).

¹⁸ Ya sean las emitidas por el Poder Ejecutivo o el Concejo Deliberante.

en los Artículos 166, segundo párrafo, 172 y 216 de la Constitución de la Provincia y 24 inciso 3) de la Ley N° 1.192 [...]”.

Este sistema no garantiza un control judicial de la Administración municipal ni permite una amplia revisión del ejercicio del poder de policía sancionador.

Anticipándonos a las conclusiones del presente, entendemos que mientras la facultad referida –*instancia judicial especializada en faltas municipales*– no sea ejercida por la legislatura, el control de las decisiones de los órganos de faltas municipales, deberá efectivizarse por medio de la jurisdicción que por mandato constitucional está prevista para el juzgamiento de la función administrativa, esto es, el Fuero Contencioso Administrativo (Art. 166 Const. Pcial.).

VII. La necesaria revisión de la competencia legal atribuida a la justicia penal. Naturaleza de las funciones de los tribunales de faltas comunales.

Como primera premisa para el enfoque de este punto, cabe recordar cuál es el concepto de la función jurisdiccional.

Como se sostuvo¹⁹, mediante la función jurisdiccional, el Estado, se encarga de dirimir los conflictos de intereses que alteran o puedan alterar el orden social. De esta manera, proscribiremos la autodefensa privada, sustituyendo la actividad privada por la pública, salvo casos excepcionales como los previstos por el código penal en materia de legítima defensa, o el Artículo 2470 del CC, en relación a la posesión propia

en los casos en que los auxilios de la justicia llegasen demasiado tarde. Así, esta actividad monopólica y sustitutiva del Estado con la finalidad de mantener el orden y paz social, se manifiesta a través del acto jurisdiccional, del cual el arquetipo es la sentencia.

La atribución jurisdiccional de la Administración pública (incluyendo en ella los juzgados de faltas municipales), consistente en juzgar sus propias decisiones respecto de los derechos de los administrados, se funda en el principio de división de Poderes.

Así, en el ejercicio de sus funciones, el poder administrador tiene como principal atribución la de administrar; un complemento de ella es el de decidir en las controversias o conflictos que se originen entre la Administración y los administrados a consecuencia de los actos de aquella. Ello está, en la naturaleza misma de la actividad administrativa²⁰.

Esta atribución en el caso de los juzgados de faltas comunales, se cñe principalmente a la aplicación de sanciones de tipo administrativas frente a los particulares que desconozcan o infrinjan normas de policía comunales.

Así, la facultad que la Administración tiene de aplicar sanciones a los administrados, deriva de su potestad sancionatoria otorgada por el ordenamiento jurídico al Estado, en tanto se trata del titular del monopolio legal de la fuerza. García de Enterría y Tomás R. Fernández conceptualizaron la sanción administrativa como el mal (privación de un bien o de un dere-

¹⁹ Dromi, José, *Instituciones de derecho administrativo*, Buenos Aires, Astrea, 1973, p. 141.

²⁰ Bielsa, Rafael, *Tratado de Derecho Administrativo*, T. V, Buenos Aires, La Ley, p. 122, 1966.

cho, imposición de una obligación) que la Administración impone a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal²¹.

Como sostuvo Fiorini, la sanción que impone la Administración pública es inherente a la actividad administrativa derivada del ejercicio de la función administrativa y por lo tanto se manifiesta como un acto administrativo²². Por su parte el profesor Gordillo, explica que es incorrecto hablar de “facultades jurisdiccionales de la Administración” debido a que en nuestro sistema jurídico institucional las facultades jurisdiccionales sólo corresponden al Poder Judicial por mandato constitucional (Art. 109 CN)²³.

Otto Mayer²⁴, definió: “La legislación, la justicia y la administración son todas actividades mediante las cuales el Estado tiende a realizar su fin. Lo que las distingue entre sí son las distintas maneras en que ellas han de servir a esta realización”.

La distinción —predica el mencionado autor— entre justicia y Administración, “no estriba más que en el punto de partida: lo que no emana de tribunales civiles es Administración. Los mismos tribunales

administrativos, en todos sus actos, pertenecen a la Administración”²⁵.

Más allá de si se trata de función administrativa o jurisdiccional, la actividad punitiva ejercida por la Administración está sujeta al suficiente control judicial, por mandato constitucional y con el fin de garantizar la convivencia social en un Estado de Derecho.

Es más, y tal como sostiene Villegas Basavilbaso²⁶, “[...] En caso de duda sobre la naturaleza jurídica de un acto estatal, es decir, si se trata de un acto legislativo, administrativo o jurisdiccional, ha de estarse a su contenido y no al carácter del órgano que lo ha producido o a la forma que reviste, puesto que jurídicamente la sustancia ha de predominar sobre lo orgánico y lo formal”.

El ejercicio de facultades del tipo jurisdiccionales por parte de los tribunales de faltas comunales, por medio de cuyo juzgamiento se aplican las normas de policía municipal, como corolario de la potestad sancionatoria de la Administración pública, no nos aleja de su real naturaleza jurídica, esto es, la de ser parte del poder administrador comunal. Recordamos que la asignación de competencia material del Artículo 166 de la Constitución local, se hace sobre la base del *criterio material, funcional u objetivo*²⁷ que define a la fun-

²¹ García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo II, Madrid, Civitas, 1997, p. 163 y sigs.

²² Fiorini, Bartolomé A., *Derecho Administrativo*, Tomo 2, p. 177 y sigs. Allí afirmó: “Todas las sanciones administrativas son actos administrativos porque son consecuencia necesaria de su actividad, que corresponde a esta función ante el incumplimiento o infracción de sus actividades.”

²³ Gordillo, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo*, T I- Parte General, p. IX- 42.

²⁴ Otto Mayer, *Derecho administrativo Alemán*, T. I, Parte General, 2da. Edición, inalterada, Buenos Aires, Depalma, 1982, p. 5.

²⁵ Otto Mayer, *op. cit.*, p. 10.

²⁶ Villegas Basavilbaso, *Derecho Administrativo*, T. I, 1949, p. 38.

²⁷ Isabella, Diego P. “Determinación de la competencia material en el proceso administrativo. En torno al fallo de la Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo de San Martín, in re: “Bogado, Anuncia c/ Municipalidad de San Martín s/ daños y perjuicios”, *Rap Provincia de Buenos Aires*: 27:55.

ción administrativa como la actividad desplegada por cualquiera de los órganos del Estado, que se ejerce de manera permanente, concreta y práctica, en forma continua, con la finalidad de satisfacer en forma inmediata las necesidades colectivas o el interés común.

Bielsa²⁸ ha expresado: “Esta manifestación judicial en la actividad administrativa, antes que función judicial ha de considerarse necesariamente función administrativa, puesto que ella se origina en la realización de un orden de funciones del Estado (las de administración) y tiene por fin asegurar la actuación del derecho respecto de esas funciones, o sea, en las controversias o conflictos que entre la Administración y los particulares surjan”.

A nivel general, tal como señalara Cassagne²⁹, la cuestión relacionada con el ejercicio de actividades jurisdiccionales por parte de la Administración pública, ha sido objeto de intenso debate a nivel doctrinario y judicial.

Como señalara este autor³⁰, en la doctrina hubo autores que sostuvieron que habiendo la Revolución Francesa llegado a abolir toda especie de “jurisdicción administrativa” al someter las contendas administrativas a la decisión de agentes públicos de la misma Administración, las funciones materialmente jurisdiccionales que ejerce esta última son administrativas.

²⁸ Aut. y *op. cit.* p. 124.

²⁹ Cassagne, Juan Carlos, *El acto administrativo*, Segunda edición actualizada, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1978, p. 124.

³⁰ Aut. y *op. cit.*, p. 125.

En la doctrina que considera viable la existencia de funciones jurisdiccionales en los órganos de la Administración pública, se ha discutido cuáles debieran ser los factores decisivos para determinar la existencia de esas funciones.

Tradicionalmente se sostuvo, que lo esencial para ello, es la circunstancia que el Estado obre como un tercero imparcial para dirimir un conflicto de interés entre dos partes con el objeto de aplicar la ley.

Dromi³¹, sostuvo que, para conceptualizar la función jurisdiccional, cabe—al igual que en las otras funciones—efectuar el enfoque orgánico material de la misma. Agregando que, desde el punto de vista sustancial o material; será función jurisdiccional “la decisión con fuerza de verdad legal, de una controversia entre partes, que se manifiesta en una norma concreta, particular y personal”; y desde el punto de vista orgánico: “la decisión debe ser producida por un órgano imparcial e independiente, encargado constitucionalmente de ejercer en forma exclusiva la función jurisdiccional”. Agrega: “[...] no es posible hablar de función jurisdiccional sin la existencia de un órgano del Estado imparcial e independiente. La independencia no es un atributo accidental o secundario del órgano jurisdiccional, sino consustancial al mismo”.

Este autor desconoce la posibilidad de que el Poder Ejecutivo ejerza funciones del tipo jurisdiccional, ya que en los casos en que este órgano está facultado para resolver controversias, en cuyo caso desarrolla—a su criterio—una actividad semejante a la jurisdiccional, le faltan algunos elemen-

³¹ Dromi, *op. cit.*, p. 142.

tos que tipifican el régimen jurídico de la actividad jurisdiccional, esto es: “a) Carácter definitivo de la resolución; b) Pronunciamiento hecho por un órgano imparcial e independiente”. Es más, considera inviable la posibilidad de identificar la actividad represiva de la Administración con la actividad jurisdiccional; aduciendo que son situaciones jurídicas distintas y responden a procesos jurídicos estatales también diversos.

Para otros³², lo decisivo para definir la función jurisdiccional es el carácter independiente del órgano que la ejerza, su ubicación dentro del poder judicial, y además, la circunstancia de que exista contienda entre las partes.

A pesar de todo ello, y del límite impuesto por el Artículo 95 de la Constitución Nacional, junto con el sistema judicialista establecido por esta (Art. 116 y 117), no resultaron obstáculo para que, con ciertas limitaciones y condiciones³³, se aceptara

³² Fiorini, Bartolomé, *Manual de Derecho Administrativo*, Tº 1, p. 35. González Pérez, Jesús, *Derecho Procesal Administrativo*, Tº II, 2º ed., Madrid, 1966, p. 37.

³³ Cassagne, Juan Carlos, *op. cit.*, p.133, apunta como límites y condicionamientos para el ejercicio de estas funciones, los siguientes : 1) La atribución de funciones jurisdiccionales a órganos administrativos debe provenir de ley formal; 2) La idoneidad y especialización del órgano administrativo para ejercer funciones jurisdiccionales ha de encontrarse plenamente justificada, ya que el fin del Estado es resolver los conflictos de la manera más conveniente a la colectividad y habida cuenta que la separación de los órganos se apoya en la especialidad funcional; 3) Los integrantes del órgano administrativo al cual se encomiendan atribuciones de naturaleza jurisdiccional en forma exclusiva, deben gozar de ciertas garantías que aseguren su independencia, tal como la relativa a la inamovilidad de sus cargos; 4) En las relaciones con el Poder Ejecutivo,

el ejercicio excepcional de funciones jurisdiccionales por parte de órganos de la Administración pública.

Tal como referencia Marienhoff³⁴, un sector de la doctrina³⁵ considera que para que haya “actividad jurisdiccional” es indispensable la existencia de un órgano estatal imparcial e independiente, creado con la misión específica de examinar y actuar, en su caso, las pretensiones que una parte esgrime frente a la otra. Otro sector doctrinario, sostiene que habrá jurisdicción cuando en ejercicio de una facultad legal se declare o deniegue un derecho, cualquiera sea el órgano que actúe³⁶. Ello sin descartar otras teorías basadas en la fuerza de verdad legal de la decisión adoptada; o de su carácter inmutable. El maestro Marienhoff sostiene que la actividad jurisdiccional habrá de definirla según la “naturaleza” de la misma; nunca por sus efectos.

En ese sentido sostiene: “[...] habrá acto jurisdiccional siempre que, en ejercicio de una facultad legal, a raíz de una reclamación del administrado, se dicte decisión,

ha de existir, respecto del ejercicio de la función jurisdiccional, lo que se ha denominado una relación jerárquica atenuada, no rigiendo el control de oportunidad, mérito o conveniencia y limitando a casos excepcionales el contralor de legalidad del acto; 5) El órgano judicial debe conservar la facultad de revisar las decisiones de naturaleza jurisdiccional que dicten órganos administrativos, garantizándose al menos una instancia judicial, con amplitud de debate y prueba (Cita CSJN “Fernández Arias c/ Poggio”).

³⁴ Marienhoff, Miguel S., *Tratado de derecho administrativo*, T. I., p. 96, ref. 120.

³⁵ González Pérez, Jesús, *Derecho Procesal Administrativo*, T. I, p. 128.

³⁶ Alsina, Hugo, *Tratado teórico práctico de derecho procesal civil y comercial*, T. I, p. 561, nota 41.

expresa y fundada, reconociendo o desestimando el derecho invocado, cualquiera sea el órgano que al efecto actúe [...]”, agrega: “Lo atinente al ‘tercero imparcial’, de que también se hace mérito, sólo es útil para distinguir la actividad del ‘juez’, de la actividad jurisdiccional del ‘administrador’”.

En relación a la nota de imparcialidad que debe ostentar el órgano cuya actividad pretende calificarse como jurisdiccional, y en el caso analizado, podríamos definirla por la existencia de las siguientes características:

a. Si la designación del funcionario o funcionarios a cargo de esas facultades jurisdiccionales está dada por un órgano independiente de aquel a quien estará encaminada la labor jurisdiccional;

b. Si se garantiza la estabilidad orgánica, y la del funcionario designado para dicho cometido;

c. Si existe una real y efectiva autonomía o independencia económica financiera del órgano con facultades jurisdiccionales;

d. Si el interés perseguido por el órgano que falla o decide no es el propio, esto es, que resulte ajeno al conflicto, que no esté encuadrado en la estructura de la Administración, es decir, que resulte ser un tercero ajeno al conflicto (V. gr. Como vimos el tribunal de faltas funciona como el brazo ejecutor frente al incumplimiento de normas de policía que son propias del ente del cual forma parte);

e. La especialidad o idoneidad requerida como condición de los órganos jurisdiccionales no se da en el supuesto de los juzgados de faltas, ya que, al ser de su competencia el analizar en cada caso el cumplimiento de normas de policía, su actividad, no se diferencia de la genérica potestad san-

cionadora que es atribuida a los demás órganos de la Administración municipal.

Por su encuadramiento, la naturaleza de sus funciones, su dependencia funcional y el régimen de interinato y excusación, puede colegirse que la naturaleza jurídica de la llamada justicia de faltas comunal, no es equiparable a la de la justicia en sentido estricto, ni tampoco encuadra dentro de los llamados tribunales administrativos. Aún cuando en este último caso, igualmente la actividad de estos resulta materialmente administrativa.

Por todo ello es que puede concluirse que la actividad de los llamados juzgados de faltas, no es más que un supuesto claro de ejercicio de funciones administrativas.

Villafañe³⁷, ha señalado en relación a la naturaleza de las funciones ejercidas por los *jueces de faltas* o los intendentes en ejercicio de dicha función, cuya resolución legalmente es atribuida a los jueces correccionales (Arts. 19, 54 y 57, dec-ley 8741/77; Art. 24 CPP—texto según Ley N° 13.183—Adla, LXIV-C, 3126): “[...] no cabe hesitación que tal actuación importa, tanto material como normativamente, *el ejercicio de funciones administrativas*”.

El citado autor también ha concluido que la competencia material atribuida a los juzgados correccionales para el conocimiento y decisión de las impugnaciones formuladas contra los actos dictados por los *jueces de faltas* (o intendentes en uso de dicha función), “[...] significa el establecimiento de una excepción respecto de la competencia atribuida a los *tribunales*

³⁷ Villafañe, Homero M., “Competencia material contencioso administrativa en la Provincia de Buenos Aires”, *La Ley*, Buenos Aires, abril 2006-280.

competentes en lo contencioso administrativo” (Cfr. Art. 166 *in fine* Const. Pcial.).

Ahora bien, justamente sostenemos que, conformando la actividad de los llamados jueces de faltas el ejercicio de funciones administrativas, la competencia material, de orden constitucional —e improrrogable³⁸—, corresponde al Fuero Contencioso Administrativo.

Con ello, la atribución de rango legal (V. gr. Decreto Ley N° 8.741/77 —según Ley N° 13.183) por la cual se fija la competencia “revisora” a la justicia correccional, *ostenta una inconstitucionalidad sobreviviente*, a la luz del Artículo 166 de la Constitución provincial, y frente a la instauración del Fuero Contencioso Administrativo. Así, la competencia del fuero contencioso administrativo debiera subsistir hasta tanto se cree la jurisdicción especial revisora de faltas municipales que prevé —a modo facultativo— la Constitución de nuestra provincia en su Artículo 166 segunda parte.

En el sentido expuesto, es apropiada la referencia que el Código contencioso administrativo de la provincia (Ley N° 12.008) efectúa en la primera parte del Artículo 2° inc. 1, al considerar incluida en la competencia material contencioso administrativa el juzgamiento de las resoluciones emanadas de “cualquier otro tribunal de la Administración pública”, en tanto, dicha afirmación es un corolario de la naturaleza jurídica de las funciones ejercidas por estos, que no es otra que la función administrativa.

³⁸ Limitación derivada del carácter de orden público de dicha competencia material, con mas la previsión contemplada en el Art. 6° del CCA.

Si bien el código procesal administrativo de la provincia (Ley N° 12.008 y mod.) exceptúa de la regla señalada, las impugnaciones sujetas al control del “órgano judicial” previsto por los Artículos 166, segundo párrafo, esto es, a la *justicia* de faltas municipales, la misma ostenta —a nuestro modesto entender— los mismos vicios de inconstitucionalidad antes señalados, en tanto, excluye —y restringe— de la competencia material contencioso administrativa —de rango constitucional—, una cuestión que está alcanzada por ella, aunque mas no sea provisionalmente, y hasta tanto se cree la justicia especializada a la que refiere el Artículo 166 segundo párrafo de la Constitución provincial.

Nótese que la Constitución provincial, no se refiere, como lo hace el CCA, al “órgano judicial” de faltas municipales, sino tan sólo faculta a la legislatura a que establezca una instancia judicial revisora especializada en “materia de faltas municipales”. Es más, y a diferencia de los Juzgados de Paz, creados por la constitución provincial para el juzgamiento, entre otras, de las faltas provinciales, le dedica un Artículo (el 173), por el cual se establece la forma para la designación de los *jueces* de Paz, esto es, la misma que para los jueces de primera instancia, asignándoles estabilidad al igual que los demás jueces.

La restricción de competencia que efectúa el Código Procesal Administrativo en cuanto al juzgamiento de la actividad de los juzgados de faltas comunales, podría aparejar la aplicación, en estos casos, de la doctrina judicial de la SCBA *in re* “Ginzo”, esto es, que no resulta de competencia de los juzgados contencioso administrativos las pretensiones reparatorias derivadas del llamado “error judicial”.

Es decir, y en base a esta doctrina judicial, de considerarse (como lo hace el código) que los tribunales de faltas resultan ser “órgano judicial”, y por tanto su actividad, corolario del ejercicio de funciones sustancialmente judiciales, mas no administrativas, sus decisiones ilegítimas, deberán encuadrar en los supuestos de responsabilidad estatal derivada del ejercicio de este tipo de funciones judiciales, y por tanto, excluidas de la competencia de los juzgados contencioso administrativos.

Si bien Hutchinson³⁹, entiende que a pesar de que la responsabilidad derivada del ejercicio de la función legislativa o judicial, por ser comprendida en la competencia que —en exceso— regulara el Artículo 2º inc. 4 CCA, al ser más amplia que la dispuesta por la cláusula del Artículo 166 de la Constitución provincial —que la limita a la función administrativa—, puede ser asignada a la justicia administrativa.

Tal como sostiene el Dr. Pisano (voto en minoría), en la causa SCBA B 57912, del 6-5-1997, “Concejo Deliberante de Coronel Suárez c/ Municip. de Coronel Suárez s/ Conflicto Art. 196”, coincidimos en que la llamada *justicia de faltas municipal*, no conforma un “Poder Judicial Municipal”, en tanto el mismo no está dotado de la independencia que, como dato esencial, debe caracterizar a los órganos jurisdiccionales. Como sostiene: “Prueba de ello es que el juzgamiento de las faltas se confiere tanto a los intendentes como a los jueces de faltas, y en uno u otro caso, las decisiones que se dicten están sujetas —con idéntico alcance y efectos— a revisión de los jueces en lo criminal y correccional”.

³⁹ Hutchinson, *Código Procesal Contencioso Administrativo de la Provincia de Buenos Aires*, Scotti, 2005, p. 72.

Reiteramos, la naturaleza de las atribuciones que ejercen los jueces de faltas, no es otra que aplicar normas de policía comunal a casos concretos, esto es, ejecutarlas, y con ello, efectúa un control del cumplimiento de las mismas, conformando así la sustancia de su cometido, una función típicamente administrativa, no judicial. Lo que en esencia realiza la justicia de faltas comunal, no es otra cosa que aplicar sanciones administrativas frente al incumplimiento del régimen jurídico aplicable.

Es admisible citar a la SCBA, que en relación al Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires ha expresado: “Las resoluciones del Tribunal de Cuentas no son asimilables a las sentencias de los tribunales de justicia mencionados en el [ex] Art. 149 inc. 4 de la Constitución provincial, razón por la cual no corresponde atribuir naturaleza jurídica de recurso extraordinario a la demanda de nulidad por el Art. 26 de la Ley Nº 4.373.” (Causa B. 49.102 s.28.10.86, “Pizzagalli Eduardo Elmo c/ Provincia de Buenos Aires s/ demanda contencioso administrativa”).

Allí, sostuvo que las decisiones del tribunal de cuentas no constituyen función jurisdiccional, expresando: “El Tribunal de Cuentas constituye un órgano estatal cuya competencia y organización se encuentran atribuidas por ley, a partir de pautas fijadas por la Constitución, y atento su inclusión constitucional en la sección cuarta referida al Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires, resulta de aplicación a sus decisiones la doctrina jurisprudencial que atribuye a la sentencia dictada por tribunales administrativos, carácter de resolución definitiva equivalente a un decreto del Poder Ejecutivo en cuanto a su recurribilidad ante la Corte por demanda contencioso administrativa.”

También se sostuvo: “[...] el organismo en cuestión (Art. 159, Constitución de la Provincia) no integra el Poder Judicial ni cumple cometidos jurisdiccionales sino que despliega funciones de índole administrativa (Art. 166 *in fine*, Constitución provincial) y teniendo en cuenta que esta Corte ha señalado recientemente que la citada cláusula del Artículo 166 de la Constitución resulta plenamente operativa en todo lo atinente a la definición material del contencioso administrativo y sus contenidos estructurales (causa B. 64.745, “Consortio de Gestión del Puerto de Bahía Blanda”, *res.* del 23-X-2002), cabe concluir que la vía de impugnación de los actos definitivos emanados del Tribunal de Cuentas provincial es la acción contencioso administrativa [...]” (votos Soria, Roncoroni y Negri, Ac. 89.169 “Municipalidad de Quilmes. Servicios Sanitarios. Ejerc. 1993. exped. N° 09558/93. Rec. extraord. de inaplicabilidad de ley” 3-12-2003).

La atribución que se le asigna a la justicia correccional para la revisión de las decisiones de la denominada justicia de faltas, *quiebra la sistemática establecida por el Código Contencioso Administrativo*, en el que por derivación de la cláusula 166° de la Constitución provincial, se estableció un proceso contencioso administrativo para controlar el ejercicio de la función administrativa, con pluralidad de pretensiones, y garantizando la doble instancia a través del las Leyes Nros. 12.008, 12.074, 12.310 y 13.118, en donde la inmediatez, la territorialidad y la especialización son los pilares fundantes del Fuero Procesal Administrativo.

Así no sólo se excluye de la competencia administrativa el conocimiento de las causas derivadas de las decisiones de los tri-

bunales de faltas comunales por los jueces especializados en la materia (V. gr. fuero contencioso), sino que también, *se impide la aplicación de un régimen normativo ideado para el juzgamiento especializado de esa materia*—netamente administrativa—, esto es, la Ley N° 12.008, restringiendo con ello, no sólo el abanico de pretensiones pasibles de ser deducidas contra esos actos, sino la garantía de la doble instancia que ese régimen establece.

Como otra nota que abunda en el sentido expuesto hasta aquí, cabe notar que la Constitución Provincial reconoce sólo dos poderes comunales, esto es, el Departamento Ejecutivo y el Departamento Deliberativo. En ningún momento se refiere a la justicia de faltas como órgano diverso a aquellos.

En ese sentido, lo que establece el Artículo 166 p. 2 es que podrá establecerse una instancia judicial revisora especializada en materia de faltas, pero de ello no puede colegirse que el órgano encargado de aplicarlas sea parte de la estructura del Poder Judicial. Mas aún, esta posibilidad que estatuye el Artículo 166 p. 2, implica un reconocimiento a la naturaleza administrativa de los tribunales de faltas comunales, en cuanto diferencia a estos, de los órganos judiciales que podrán tener a cargo la revisión de sus decisiones.

El *juez de faltas* no es más que un funcionario municipal, elegido bajo la forma que dispone el Decreto Ley N° 8.751/77 en su Artículo 21, no es un juez propiamente dicho.

De todas formas no podemos desconocer que nuestra posición no cuenta con el aval de la jurisprudencia de la *Suprema Corte de Justicia bonaerense*, que en forma reiterada ha convalidado la competencia de

la justicia penal para el juzgamiento de las decisiones de la justicia de faltas municipal. A mero título ilustrativo sumariamos algunos de esos fallos:

SCBA, Causa B 58081, res. 14-4-1997, Carátula: “Sociedad Cooperativa de Obreros del Transporte Automotor ‘La Reconquista Limitada’ c/ Municipalidad de Tigre s/ amparo-cuestión de competencia Art. 6° CCA”:

“Resulta ajena a la materia contencioso administrativa cuyo conocimiento, en forma originaria aunque, transitoriamente, la Constitución de la provincia atribuye a esta Suprema Corte, la cuestión en que se debate una medida que se ha adoptado en el marco de un procedimiento y por aplicación de normas de naturaleza contravencional cuya normativa aplicable expresamente confía la revisión judicial de ese tipo de decisiones a los jueces ordinarios (Arts. 426, 427 y cons. del CPPenal; Art. 54 del Código de Faltas Municipales-Decreto N° 8.751/77, texto según Ley N° 10.269- y 134, Ley N° 11.430; Arts. 215 Const. Prov.; 1, 6, 28 inc. 1, 29 inc. 4 y cons. del CPCA)”.

SCBA, causa, B 58845 I, res. del 23-12-1997, Carátula: “Rosana Patricia Dalpra s/ recurso de amparo -cuestión de comp. Art. 6° CCA”:

“No obstante de que entre las partes exista una relación regida por el derecho público, si puede inferirse que la materia se refiere a un cuestionamiento de la actividad de policía municipal, la materia es, en principio, ajena a la competencia originaria del tribunal pues el régimen impugnatorio específico consagrado en el llamado

Código de Faltas Municipales (Decreto Ley N° 8.751/77) prevé expresamente que la revisión de las decisiones adoptadas en ese ámbito estará a cargo de los jueces en lo criminal y correccional (Art. 54, Decreto Ley N° 8.751/77 con las modif. Ley N° 10.269; Arts. 1 inc. 3 y 52, Ley N° 5.827 y sus modificaciones).”

SCBA, B 59392 I 1-9-1998, Carátula: “El Principado S.A. c/ Municipalidad de Ezeiza s/ amparo - cuestión de competencia Art. 6° CCA”:

“Son ajenas a la competencia contencioso administrativa de esta Corte las cuestiones vinculadas con el ejercicio de atribuciones de policía sobre todo si, como ocurre en el caso en virtud de la normativa aplicable al juzgamiento de las faltas municipales, la legislación específica confía la revisión judicial en la materia a jueces ordinarios (Art. 29 inc. 4, CPCA; Arts. 54 Código de Faltas Municipales Decreto Ley N° 8.751/77 modif. por Ley N° 10.269).

SCBA, B 55645 I 1-3-1994, Carátula: “Zendri, Horacio N. s/ acción de amparo - cuestión de competencia Art. 6° CCA”:

“Es ajena a la competencia originaria y exclusiva de este tribunal el cuestionamiento de una medida adoptada por un juez de faltas municipales en el marco de un procedimiento contravencional que prevé una impugnación judicial específica cuya decisión será confiada a los jueces ordinarios (Arts. 54 y sigs. Dec. Ley N° 8.751/77).”

SCBA, B 57644 I 5-11-1996, Carátula: “Municipalidad de San Nicolás (Juez de

Faltas) c/ Juzgado Criminal y Correccional N° 1 de San Nicolás s/ Conflicto Art. 196 Constitución Provincial”:

“El Código de Faltas atribuye a la Justicia de Faltas de la Municipalidad competencia para entender y resolver —entre otros casos— el juzgamiento de las faltas a las normas municipales dictadas en ejercicio del poder de policía (Art. 1° Decreto Ley N° 8.751/77) como las previstas en policía (Art. 1° Decreto Ley N° 8.751/77) como las previstas en materia de ruidos molestos en ordenanzas municipales (Arts. 190, 191, 192 incs. 4 y 6 de la Const. Prov. y 25, 26, 27 inc. 17 -primera parte- y 28 Ley Orgánica de las Municipalidades Decreto Ley N° 6.769/58, t.o. 1995).”

SCBA, B 53560 I 5-2-1991, Carátula: “Fígoli, Alberto Hugo c/ Municipalidad de La Plata s/ amparo - Cuestión de Competencia Art. 6° CCA”:

“No es de la competencia originaria y exclusiva de la Suprema Corte la decisión de la causa en virtud de la cual se procura la anulación de las decisiones adoptadas por la autoridad municipal en el marco del procedimiento de faltas reglado por el Código de Faltas, dado que la revisión judicial de dichas decisiones, según lo dispuesto en el Código de Faltas citado está confiada a los jueces ordinarios con competencia en lo penal.”

SCBA, B 53721 I 30-4-1991, Carátula: “Club de Gimnasia de San Francisco Solano c/ Municipalidad de Quilmes s/ acción de amparo -Cuestión de competencia Art. 6° CCA”:

“Corresponde declarar la incompetencia de la Suprema Corte, para conocer y deci-

dir exclusiva y originariamente en la causa mediante la cual se procura la anulación de las decisiones adoptadas por la autoridad municipal en el marco del procedimiento de faltas reglado por el Código de Faltas. Ello así, en tanto según lo dispuesto en el Código citado la cuestión está confiada a los jueces ordinarios con competencia en lo correccional.”

SCBA, B 54133 I 4-8-1992, Carátula: “Brienzo, Oscar c/ Municipalidad de La Matanza s/ amparo. Cuestión de competencia Art. 6° CCA”:

“Toda vez que lo que se cuestiona es la decisión adoptada por la autoridad municipal —en el caso Juez de Faltas— en el marco de un procedimiento contravencional, corresponde declarar la incompetencia de esta Corte (Arts. 19 inc. c y 54 del Dec. Ley N° 8.751, t.o. 1986).”

SCBA, B 54463 I 10-12-1992, Carátula: “Acassuso, Pedro A. c/ Municipalidad de Necochea s/ apel. sanción municipal-cuestión de comp. Art. 6° CCA”:

“Es ajena a la competencia de la Suprema Corte conocer y decidir la anulación de las decisiones adoptadas por la autoridad municipal en el marco del procedimiento de faltas reglado por el Código de Faltas municipales, dado que la revisión judicial de dichas decisiones está confiada a los jueces ordinarios con competencia en lo correccional (Arts. 54 y sigts. Decreto Ley N° 8.751/77 y conc. Art. 1° inc. 3 y 52 Ley N° 5.827).”

SCBA, Causa: B. 68.181 “Dirección provincial de personas jurídicas de la pro-

vincia de Buenos Aires s/ solicita homologación judicial de intervención. Conflicto de competencia Art. 7° inc. 1°, Ley N° 12.008”, res. del 3 de mayo de 2006.

En el caso, si bien se trataba del ejercicio de la llamada “policía societaria”, es importante destacar lo sostenido por el máximo tribunal provincial en la referida causa, en tanto en el decisorio se *justifica el “tratamiento diferencial”* que hacen distintas leyes provinciales en torno a la competencia atribuida a otros órganos judiciales diversos al del Fuero administrativo para el juzgamiento de materias que pese a conformar el ejercicio de función administrativa, son atribuidas a otros órganos jurisdiccionales.

Así ha sostenido: “Debe repararse que si bien en términos generales la denominada *policía societaria* participa de notas propias de la función administrativa, en el Decreto Ley N° 8.671/76 ha sido diseñado un régimen específico, sin que pueda sostenerse su abierta incompatibilidad con el contenido esencial de la cláusula del contencioso administrativo (Art. 166, *in fine*, Const. Pcial.), enunciado éste que, vaya dicho también, confía a la ley la determinación de las especificaciones normativas necesarias para su adecuado desarrollo. Por lo demás, este tratamiento diferencial a los fines impugnativos o a efectos de canalizar la petición homologatoria objeto de estas actuaciones, se presenta en modo similar en otros campos de la policía administrativa (v. gr. lo atinente a las faltas municipales; Arts. 19, 55, 55 y concs. Decreto Ley N° 8.751/77 con sus reformas; 24, inc. 3, Ley N° 11.922 texto según Ley N° 13.183; 2° inc. 1, CPCA; bien que con sostén constitucional específico, Art. 166, párrafo segundo, Const. Pcial.)”

En sentido contrario, postulamos la abierta incompatibilidad con el Artículo 166 de la Constitución Provincial, de la atribución legal a la justicia penal de la revisión de las decisiones de los tribunales de faltas comunales.

Tampoco cuenta nuestra postura, con el apoyo de la jurisprudencia de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo de San Martín, a saber:

CCSM, Causa N° 512-2006, “Incomcer S.A.C.F. y A. c/ Municipalidad de Chacabuco s/ amparo”, res. del 23 de mayo de 2006.

En el decisorio la Cámara de apelación en lo contencioso administrativo de San Martín, entiende para justificar la procedencia de la acción de amparo dirigida contra una sentencia de juez de faltas que dispusiera el apercibimiento de inhabilitación y clausura en el marco de una causa contravencional por presunta infracción: “[...] que en la especie existe un remedio ordinario a efectos de procurar el restablecimiento del derecho que el apelante considera vulnerado y que, adelanto, no se advierte —y menos aún se ha demostrado— su insuficiencia a tales fines”. Así dispone que en dichos casos, la senda procesal ordinaria es la apelación ante el juez penal (con citas a la causa *in re: expte. 149/05 “Lion”, S. 19/04/05*). Para arribar a esa conclusión se funda en lo dispuesto por los Artículos 166 2° párrafo de la Constitución Provincial; el Artículo 24 inc. 3° de la Ley N° 11.922; y en los Artículos 19 y 28 del Decreto Ley N° 8.751/77 —Código de Faltas Municipales—. Advierte que en el caso el apelante no ha acreditado que “[...] la mentada apelación ante el fuero

penal le causare un 'daño grave o irreparable', en los términos de la constitución provincial".

VII. Conclusiones.

A nuestro entender podemos establecer las siguientes opciones frente a decisiones emanadas de los juzgados de faltas:

- Las decisiones de los juzgados de faltas, podrían ser revisadas en el marco de procesos diversos al previsto por las Leyes N° 11.922 y Decreto Ley N° 8.751/77 (v. gr. acción de amparo, proceso contencioso administrativo con pretensión anulatoria), en aquellos casos en que la apelación ante la justicia penal causare un "daño grave o irreparable" a quien lo alega. En especial esta situación de irreparabilidad podrá, la mas de las veces, configurarse frente a las medidas precautorias o preventivas de que dispone el Tribunal de

Faltas (V. gr. secuestros, clausuras preventivas, detención preventiva, etc.), en tanto allí, la apelación de las mismas no está expresamente prevista por la normativa aplicable (ver. Arts. 42, 43, 44, 45 y conc. Decreto Ley N° 8.751/77).

- Sin perjuicio de ello, creemos que las decisiones de la llamada justicia de faltas, deberían ser juzgadas en el marco del fuero contencioso administrativo en tanto, y por lo expuesto, las funciones ejercidas conforman la competencia administrativa asignada al mismo por el Artículo 166 de la Constitución Provincial. Por tanto las disposiciones normativas que atribuyen competencia a la justicia penal para la revisión de estas decisiones, han devenido inconstitucionales en forma sobreviviente por cambio en el derecho aplicable, esto es, la reforma de la Constitución de la Provincia del año 1994, que incorpora el Artículo 166.