

Reforma procesal penal y Régimen contravencional

1.- Introducción:

Tanto por su semejanza con el derecho penal, como por su importancia cuantitativa y cualitativa dentro de la actual política criminal, resulta imprescindible que en el debate y puesta en práctica del nuevo proceso penal en la provincia de Tucumán se contemple el régimen de las contravenciones policiales.

A partir de las incompatibilidades que surgen entre los modernos parámetros que establece la reforma procesal penal y el actual procedimiento contravencional, desde **andhes** planteamos la necesidad de incorporar la adversarialidad, el respeto del debido proceso, el principio de oportunidad y salidas alternativas en la aplicación de las sanciones contravencionales., para poder contar en nuestra provincia con un procedimiento acorde a los tiempos que corren.

2.- Implicancias del régimen contravencional

Si bien la reforma procesal propuesta está dirigida a modificar los parámetros del procedimiento judicial en materia penal, lo cierto es que por las agencias estatales que intervienen, los actores implicados y las sanciones aplicables, el sistema contravencional es complementario al penal y ambos conforman la política criminal implementada por el estado provincial. Como es una materia no delegada por las provincias a la Nación, podemos decir que es el “código penal provincial”, aunque normativamente diste mucho de serlo.

En este sentido, Jimenez de Asúa afirma que el derecho contravencional “no es otra cosa que el derecho venial, y por consiguiente, entre ella y el delito propiamente dicho, no hay diferencia cualitativa como se pretende si no meramente cuantitativa”. Asimismo, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha señalado: “La distinción entre delitos y contravenciones o faltas no tiene una base cierta que pueda fundarse en la distinta naturaleza jurídica de cada orden

de infracciones para establecer un criterio seguro que permita distinguirlos” (Fallos 205:173).

A través de este régimen se tipifican conductas condenatorias de diferentes estilos de vida, elecciones sexuales, condiciones económicas, reclamos sociales, etc.; pero por otro lado, implica darle un amplio margen de acción a la institución policial para que, amparándose en conductas ambiguas o vagas (por ejemplo “no se reputare conocido en la zona”) se detenga a quienes, según esta concepción de la seguridad pública, su libertad ambulatoria es peligrosa para la comunidad. En definitiva, se convierte en una eficiente herramienta de control social.

Tal vez por esta razón, el régimen contravencional representa gran parte de la labor policial. Es tal el uso y abuso que hacen del mismo los miembros de las fuerzas de seguridad, que lo definen y defienden como la principal “herramienta de trabajo”¹, la que les permite detener y encarcelar a toda persona que consideran sospechosa, con la justificación de la prevención de la comisión de un delito². Solo como referencia, se calcula que por año (no existen cifras oficiales, o por lo menos no accesibles) se detienen por infracciones a la ley de contravenciones cerca de 5000 personas³; es decir, mas de 13 personas por día aproximadamente.

En decir, mediante esta ley se busca detener y privar de libertad a ciudadanos por conductas que provocan pequeñas alteraciones de la convivencia pacífica pero que de ningún modo afectan un bien jurídico mayor, protegidos estos por el Código Penal.

2.1 Principales aspectos de la actual ley de contravenciones

La Ley de Contravenciones Policiales (en adelante LCP) fue sancionada en 1980, bajo la dictadura militar (estrictamente fue un decreto-ley, pero ya en democracia fue refrendada como ley), y responde a una concepción tradicional

¹ Manifestaciones del ex Ministro de Seguridad Ciudadana de la Pcia de Tucumán <http://lagaceta.com.ar/nota/498697/politica/pe-policia-discuten-sobre-faltas-penas.html>

² Manifestaciones del legislador oficialista Fernando Juri <http://lagaceta.com.ar/nota/495679/politica/policia-debe-tener-facultad-aprehender.html>

³ <http://lagaceta.com.ar/nota/443467/notas-tapa/arrestaron-2480-personas-ley-inconstitucional.html>

de seguridad, donde se prioriza el mantenimiento del “orden público”. Este, en los hechos, no ha sido mas que la custodia de los bienes materiales y la represión dirigida a quienes antenten contra los mecanismos de acumulación de riqueza. Si bien ha tenido algunas modificaciones desde su sanción en lo sustancial lo único que se ha realizado es la incorporación de nuevas conductas a perseguir, por lo que no ha cambiado su esencia represiva.

Las sanciones contempladas en la ley son de arresto, multa, clausura, inhabilitación y comiso de los instrumentos de la contravención, aunque en la absoluta mayoría de los casos la única que se aplica es el arresto por casos de flagrancia.

Las conductas sancionadas son de lo mas variadas que van desde la venta de bebidas alcohólicas hasta faltas en espectáculos deportivos, y su descripción (o “tipificación”) muy ambigua, como por ejemplo “desorden en la vía pública”.

En cuanto a la implementación del régimen contravencional, es la institución policial (es decir, la función administrativa) la que detiene, acusa, juzga y sanciona, concentrando todos los roles en un proceso que de contradictorio no tiene nada. El poder judicial interviene únicamente si el detenido apela la decisión policial.

El procedimiento no está establecido de manera clara y concisa, pero va determinando pautas a lo largo de su articulado. Básicamente consiste en que a partir de la imputación de una contravención por parte de un agente policial, la persona queda privada de su libertad hasta tanto se “organice el sumario”⁴, para el cual la institución policial puede tomarse hasta 48 hs para que el jefe máximo de dicha institución aplique la pena, generalmente privativa de libertad (art. 4 y 13). En la mayoría de los casos, se toma el máximo de tiempo para “dictar sentencia”. A partir de ese momento, el contraventor sancionado puede apelar dicha resolución con lo que quedaría en inmediata libertad ya que la apelación tiene efecto suspensivo (art 5º, Ley 6756). Sin embargo, no siendo

⁴ Existe un debate a partir de la redacción del artículo, ya que se puede interpretar que sólo se aplicaría a los que “no se reputaren conocidos en el lugar” únicamente. Lo cierto es que se aplica en todos los casos.

en apariencia suficiente el tiempo transcurrido privado de libertad, la gran mayoría de los detenidos y detenidas decidirían “voluntariamente” no apelar, sino cumplir la sanción impuesta privados/as de su libertad en comisarías, las que generalmente varían entre 3 y 15 días de arresto.

El Poder Judicial sólo interviene en grado de apelación, tal como está establecido actualmente en los art. 13 segundo párrafo de la ley 5.140 y en el artículo 36, segundo párrafo del Código Procesal Penal de la provincia, señalando a los Juzgados de Instrucción como receptor de la misma, hasta tanto se creen los juzgados contravencionales proyectados por la ley 6.756.

De un relevamiento⁵ realizado a tres de los cinco Juzgados de Instrucción del Centro Judicial Capital, se pudo constatar la existencia de 218 apelaciones en un periodo de 6 meses. Si trazamos un promedio de 72 causas apeladas por juzgado, nos damos con un total anual de 700 apelaciones aproximadamente, apenas un 14 % del total de las 5.000 causas contravencionales mencionados anteriormente. La intervención del poder judicial, con las garantías constitucionales en del debido proceso donde el estado priva de libertad a una persona, es ínfima.

Sumado a esto, la intervención del poder judicial es de hecho nula, porque al momento de dictar cualquier resolución en relación a la apelación, por las demoras que actualmente tienen los juzgados, los días de arresto ya fueron cumplidos y la cuestión a resolver deviene abstracta.

2.2- Juzgados contravencionales

Tal como fue mencionado anteriormente, la ley 6.756 sancionada en mayo de 1996, crea Juzgados Contravencionales en la órbita del Poder Judicial.

La competencia está determinada en su artículo tercero, donde establece que sólo intervendrá en grado de apelación. En el artículo noveno, se le da intervención al agente fiscal para dictaminar sobre la competencia.

⁵ Relevamiento realizado como desde el Foro por una Nueva Ley de Contravenciones, integrada por **andhes**.

Dichos juzgados nunca fueron implementados ya que año tras año la ley provincial de Presupuesto de la Administración Pública, en sus últimos artículos, suspende la vigencia de la ley 6.756 en cuanto a la creación de dichos juzgados.

Si bien la intervención de los órganos jurisdiccionales en el régimen contravencional no es por si misma garantía de eficiencia, respeto de derechos, ni control sobre el accionar policial, nos da una pauta clara de que la aplicación de sanciones tan graves como la privación de libertad deben gozar de los mismos parámetros que para el procedimiento penal.

2.3- Inconstitucionalidad

El actual proceso contravencional dista mucho de respetar los estándares mínimo de respeto a los derechos y garantías constitucionales. Tal es así, que la mismísima Corte Suprema de Justicia de la Nación, en la causa “Nuñez”⁶, en Octubre de 2010, sostuvo que la LCP de Tucumán “no está en condiciones de satisfacer el estándar constitucional mínimo”, haciendo hincapié sobre dos puntos: la falta de comunicación ante una detención y la imposibilidad de ejercer la defensa técnica, lo que la torna ilegal. Aún está pendiente la emisión del fallo de la Corte provincial en este sentido.

3. Reforma Procesal Penal en la Provincia de Tucumán

Por acordada n° 634 de fecha 11/06/2012 la Corte Suprema de Justicia de Tucumán y el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP) acordaron un programa de cooperación para la implementación de la futura reforma, denominado “Profundización del Modelo Acusatorio en la Provincia de Tucumán”. A su vez, mediante acordada n° 107/2013, se reglamentó la ejecución del mismo, al que se le daría comienzo en las ciudades de Concepción y Monteros (ambas ubicadas al sur de la ciudad de San Miguel de Tucumán y cuyas poblaciones son considerablemente

⁶ Causa “Nuñez José Gerardo S/Infracción Art.15 Inc. 4 (L.C.P.)

menores) a partir del mes de abril de 2013. Por cuestionamientos políticos y judiciales, finalmente el comienzo está suspendido.

La cuestión contravencional no fue incorporada en los acuerdos firmados. Desde el marco de esta propuesta, reviste mayor gravedad teniendo en cuenta que la Corte Suprema de Tucumán tiene pendiente hace ya más de tres años fallar nuevamente en la causa Nuñez, tal como fue ordenado por la máxima autoridad judicial de nuestro país.

Si bien los obstáculos puestos por parte de legisladores y abogados al avance del proceso de reforma responden a razones de difícil interpretación, lo cierto es que esta oportunidad abrió un espacio institucional donde diferentes actores políticos y sociales podrán realizar su aporte a la reforma, lo que es aplaudido por quienes estamos interesados, generando buenas prácticas democráticas en dichas instituciones.

4.- Elementos a tener en cuenta en el aspecto contravencional

Las pautas que se proponen en esta exposición no son ni más ni menos las contenidas en **Acordada 107/2013**, con sus **anexos I y II**. Todos ellos son aplicables a un procedimiento contravencional moderno y respetuoso de derechos. Es decir, de lo que se trata es de hacer extensivos los parámetros y lineamientos que se proponen en la reforma a una problemática íntimamente ligada. Para no extendernos en esta exposición, remitimos a lo explicado en dicha acordada con respecto a cada uno de los puntos que se mencionan a continuación, excepto aclaraciones o complementaciones que creemos pertinentes con respecto a lo que con este trabajo se propone.

Particularmente, podemos mencionar:

- **Rol de los Juzgados Contravencionales**: Como se mencionó anteriormente, estos juzgados ya fueron creados por ley 6.756. En esta etapa resulta imprescindible la puesta en funcionamiento de los mismos, con los recursos humanos y materiales necesarios, y el presupuesto acorde a dicha estructura, entre otros aspectos. Esta puesta en funcionamiento no precisa de gran estructura, bastan tenerlos en

cuanta en esta etapa de reforma y reorganización. Los Principios de Actuación debieran ser de acuerdo al artículo 2, anexo I.1:

- Oralidad: actualmente en el proceso contravencional no existe una audiencia como se la concibe en el marco de la reforma. Ninguna etapa del proceso contravencional es oral. Una vez detenido, se redacta el sumario contravencional y es remitido al jefe de policía, quién firma la sanción aplicada desde su despacho en jefatura y retorna el sumario para notificación del/la contraventor/a, replicando la lógica del antiguo expediente.
 - Contradicción: el proceso contravencional es claramente inquisitivo. La persona imputada por una contravención, no sólo no cuenta con una defensa técnica, sino ni si quiera con una instancia donde pueda defenderse informalmente
 - Celeridad: los plazos de tramitación establecidos en el ámbito policial para aplicar una contravención son demasiados extensos, llegando al absurdo de que una persona estará mas tiempo detenida por una contravención durante la tramitación de su contravención (48 hs) que los establecidos para un arresto en una causa penal (6 hs). El plazo de 48 hs es contrario al establecido en la constitución provincial en su artículo 34 que establece el máximo de 24 hs hasta la intervención de un juez.
 - Desinformalización
 - Buena fe procesal
 - Flexibilización
- **Rol del Ministerio Público Fiscal** (artículo 3, anexo I.1). La definición de la Política criminal recae en este Ministerio como autoridad política y civil, y será sobre quién recaerá la facultad de acusar o no a un contraventor, quitándole a la institución policial la facultad de detener y encarcelar personas sin ningún tipo de control. En este sentido, resulta ineludible la incorporación del **Principio de Oportunidad** en el régimen

contravencional, que permitan perseguir y sancionar contravenciones que efectivamente alteren la convivencia pacífica, y ya no como mecanismo de represión de ciertos sectores.

La mera adecuación de mecanismos de coordinación, a través de convenios o pautas de trabajo, no debe implicar la delegación de la persecución contravencional en manos de la policía. En este sentido, los principios de actuación son:

- Objetividad: Actualmente, la aplicación de sanciones carece de pruebas, bastando únicamente el testimonio de los mismos agentes policiales que intervienen en la detención como argumento para privar de libertad.⁷
- Buena fe procesal
- Respeto por los Derechos Humanos: el supuesto contraventor carece de las garantías mínimas desde el momento de su detención hasta su puesta en libertad
- Orientación a la víctima: la víctima no tiene posibilidades de participar del proceso si no que nunca es reparado el daño causado
- Gestión de conflictos: Ante pequeños conflictos vecinales, se aplica la privación de libertad como única respuesta. No hay instancia donde víctima y contraventor puedan dirimir sus conflictos pacíficamente con la intervención pasiva del Estado.
- Transparencia
- Eficiencia y Desinformatización
- Accesibilidad
- Gratuidad
- Unidad de Actuación

⁷ Tal dato se desprende del relevamiento mencionado anteriormente, y que diera lugar a la siguiente nota: <http://www.lagaceta.com.ar/nota/514450/politica/policia-unico-testigo-99porciento-contravenciones.html>

Acorde al artículo 4 de dicha acordada, dentro de este Ministerio se crean diferentes unidades fiscales (Atención primaria, Respuestas rápidas o salidas alternativas, Investigación y litigio, etc). En este punto, creemos que las vías pueden ser dos: la creación de una Unidad de Contravenciones Policiales; o bien la derivación de acuerdo a las características de la contravención imputada, en alguna unidad de las ya creadas por este instrumento. A tal fin, remitimos al artículo 6 de dicha acordada donde son descriptas cada una de las funciones de cada una de las unidades.

- **Rol del Ministerio de la Defensa** (artículo 13). Los objetivos abarcan necesariamente la cuestión contravencional, sobre todo teniendo en cuenta la sentencia de la Corte Suprema de la Nación en el caso “Nuñez” mencionado anteriormente. Entre sus objetivos encontramos:
 - Defensa técnica eficiente
 - Acceso fácil y personalizado de los usuarios
 - Interacción y coordinación

Asimismo, entre las reglas que le competen a este ministerio, encontramos:

- Interés predominante de las personas defendidas
- Autonomía funcional
- Flexibilidad
- Eficiencia y Desinformalización
- Celeridad
- Gratuidad y confianza
- Responsabilidad, entre otros

- **Oficina de Gestión de Audiencias (OGA)**

En el artículo 26 se crea la Oficina de Gestión de Audiencias. Para mayores precisiones remitimos a la lectura de la misma.

Desde la perspectiva contravencional, debemos decir que es un aspecto fundamental. De acuerdo al volumen de contravenciones que se manejan actualmente, o aún suponiendo que con el establecimiento de un procedimiento

transparentes, estas podrían llegar a disminuir dicho volumen, la temática contravencional sería la principal usuaria de la salas de audiencias.

Para ello, sería necesario contemplar el funcionamiento de una sala de audiencia específica para esta temática, donde en una misma audiencia, se acuse y sancione al contraventor/a, con su debida asistencia técnica.

En este sentido, también se tendría que tener en cuenta que gran parte de las contravenciones se desarrolla durante los fines de semana, debiendo habilitar la sala de audiencias y turnos de funcionarios correspondientes para la resolución de estos conflictos convivenciales de la manera mas expeditiva

- **Mediación**

También como parte de la propuesta de reforma, se incluye los mecanismos de resolución de estos conflictos a través de la mediación. Desarrollado en el artículo 29, esto es perfectamente aplicable a la temática contravencional, ya que es por excelencia la afectación de la pacífica convivencia entre vecinos, por lo que casi de manera excluyente, la mejor manera de solucionarlos es a través del diálogo en los casos que hubiere lugar.

- **Audiencia en supuesto de flagrancia**

En el anexo I.2, Título 1 se establecen los principios generales de las audiencias, todos aplicables a la temática contravencional.

Sin embargo, en el artículo 6 del mismo instrumento, se establece que para el caso de flagrancia, las audiencias deben desarrollarse en el plazo de hasta 48 hs. Este plazo no resulta excesivo en tanto y en cuanto la persona no se encontrare detenida. Es decir, ante la comisión e imputación de una contravención, el imputado no debiera estar mas de 6 hs detenido para ser presentado ante la autoridad competente, acorde al plazo establecido en artículo 275 del Código Procesal Penal de la provincia para los delitos. A continuación, si fuere posible, se desarrolla la audiencia, con inmediata sentencia por parte de un juez. Pero no puede aplicarse el plazo de 48 hs

detenido el contraventor, ya que se transforma en una pena adelantada, que viola los principios constitucionales y de pactos internacionales.

- **Otros aspectos:**

- Salidas alternativas: el régimen contravencional actual plantea como primera sanción la pena de arresto, y en resto de ellas no encontramos salidas alternativas. A este se contrasta, por ejemplo, el de la provincia de Chubut (ley 4145), que si bien también plantea la misma pena como primera respuesta, en su artículo 30 plantea la posibilidad del “Perdón Judicial”, y en el artículo 33, inciso a, existen cinco opciones como sustitas de la pena.

- **Beneficios complementarios:**

La incorporación del régimen contravencional al proceso de reforma procesal penal a su vez redundará en diferentes aspectos beneficiosos accesorios a lo netamente procesal. Entre ellos podemos mencionar:

- Menor autonomía policial.
- Mayor control sobre las detenciones arbitrarias.
- Mayor transparencia y legitimidad de las instituciones involucradas.
- Menor volumen de casos de violencia y tortura en comisarías

6- Reforma integral

A la hora de poner en funcionamiento la reforma procesal tendremos que tener en cuenta diferentes aspectos que hacen a la eficiencia de lo que se propone en este trabajo y en toda la reforma procesal penal.

- **Ley de Seguridad Pública:** resulta fundamental, en el marco de adecuación de nuestras instituciones que contribuyen a una convivencia democrática pacífica, contar con una ley de seguridad pública que coordine todas las esferas del Estado que intervienen en esta cuestión tan sensible, para que el esfuerzo no sea en vano.

- **Ley 5140 (Contravenciones Policiales):** como mencionamos ut supra, en el actual código no está reglado el proceso contravencional, sino que va estableciendo algunas pautas a lo largo de su articulado. Para su adecuación sería fundamental establecer las pautas del procedimiento teniendo en cuenta diferentes aspectos como la Constitución provincial que en su artículo 34 establece que “ningún arresto podrá prolongarse mas de 24 hs sin dar aviso al juez competente”, claramente en contradicción con lo comentado mas arriba sobre las 48 hs que tiene el jefe de la comisaría de armar el sumario contravencional para que el jefe de la policía aplique la sanción o multa.

- **Ley Orgánica de la Policía:** es necesario reformar la ley que rige interna y externamente dicha institución, ya que si no lo hacemos, uno de los principales actores en la materia seguirá rigiéndose con una lógica lejana a lo que esta reforma propone

7.- Conclusión:

De lo expuesto, podemos resumir en tres las razones para incorporar el sistema contravencional a la reforma procesal penal:

- La semejanza del régimen contravencional con el sistema penal y su protagonismo en la política criminal.
- La ausencia total de los parámetros propuestos por la reforma penal en la actual ley contravencional, mas aun teniendo en cuenta la inconstitucionalidad que pesa en su contra.
- La necesidad de intervención de un juez imparcial, para lo que se tiene en cuenta los juzgados creados por la ley 6.756.

Como se puede ver, esta propuesta no viene a disminuir o alivianar cualitativa ni cuantitativa las tareas y funciones a desarrollar por el poder judicial. Muy por el contrario, le viene a dar un rol protagónico, que actualmente no posee, en la sanción de una persona por infracciones a las normas de convivencia.

Si bien en algunos aspectos no podrán aplicarse exactamente a lo estipulado en el Plan Piloto, la mayoría de los ejes de la reforma pueden y deben ser adaptados e incorporados al ámbito contravencional. Los parámetros propuestos por la reforma procesal penal significarían un gran avance en la lucha por el respeto de derechos y garantías básicas en la provincia de Tucumán.

De lo que se trata, en definitiva, es de incluir a la mayoría de los detenidos diariamente, a un marco de legalidad. Es el momento oportuno para saldar esta deuda de la democracia argentina.