



MAESTRIA EN DERECHO PENAL

TESIS

***CONSIDERACIONES SOBRE EL
NUEVO DERECHO CONTRAVENCIONAL***

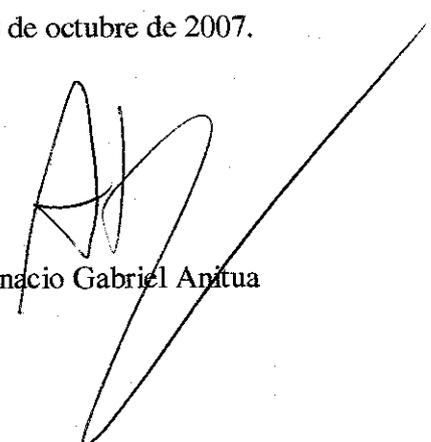
Autor
Alejandro A. Foster

Director
Dr. Gabriel Ignacio Anitua

NOTA DE APROBACION

Luego de haber dirigido el trabajo de Alejandro Foster, “ Consideraciones sobre el Derecho Contravencional”, estimo que se encuentra en condiciones de ser defendido ante el jurado a efectos de obtener el titulo correspondiente a la maestría en Derecho Penal que otorga la Universidad de Palermo.

Buenos Aires, 30 de octubre de 2007.



Ignacio Gabriel Anitua

RESUMEN DE LA TESIS

El propósito del trabajo fue demostrar que la regulación de la convivencia en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a partir de la reforma constitucional del año 1994 y la sanción de la constitución local, sufrió grandes cambios. En 1996 con el primer Código Contravencional se instauró un nuevo sistema derogando así a los autoritarios edictos policiales.

Mediante la utilización del método descriptivo se reseñaron los antecedentes jurisprudenciales y doctrinarios del Derecho Contravencional desde la época del Virreinato hasta la actualidad. A partir de lo que surge de estos, en el trabajo se lo consideró como una rama del Derecho Penal, lo que implica que su utilización es de última ratio y le son aplicables los Derechos y Garantías Internacionales.

Por cuanto, la conclusión es que ha sido un gran triunfo contra la arbitrariedad en la resolución de conflictos, que implica la implementación de un orden que asegura la libertad y el respeto de los derechos de los habitantes.

Índice

Introducción.....pág 1.

Capítulo I

- a) Ciudad de Bs As.....pág.4.
- b) Reforma Constitucional.....pág. 6.
- c) Ley de bases.....pág. 7.
- d) Status jurídico.....pág. 10.
- e) Competencias.....pág. 15.
- f) Convenio de transferencias.....pág. 16.

Capítulo II

- a) Surgimiento del Derecho Contravencional.....pág. 20.
- b) Derecho local.....pág. 26.
- c) Principio de Proporcionalidad.....pág. 29.
- d) Origen.....pág. 30.
- e) Sanción.....pág. 37.
- d) Naturaleza jurídica.....pág. 39.
- e) Función.....pág. 47.

Capítulo III

- a) Críticas al Derecho Contravencional.....pág. 52.
- b) Bienes jurídicos protegidos.....pág. 55.
- c) Condiciones de Seguridad.....pág. 57.
- d) Prevención.....pág. 59.

Capítulo IV

- a) Última ratio.....pág. 65.
- b) Inflación penal.....pág. 67.
- c) Mediación.....pág. 69.

Capítulo V

- a) Doctrina.....pág. 74.
- b) Inicio.....pág. 75.
- c) Fundamento.....pág. 75.
- d) Críticas.....pág. 81.

Conclusión.....pág. 84.

Bibliografía.....pág. 87.

Curriculum Vitae.....pág. 92.

Introducción:

En 1994 con la reforma de la Constitución Nacional el status de la capital del país se modificó. El art. 129 de la Constitución Nacional, le confiere la autonomía a su régimen de gobierno, en virtud de ello paso a llamarse Ciudad Autónoma de Buenos Aires¹. Además del cambio de denominación se da la posibilidad de dictar su propio estatuto organizativo, facultades propias de legislación y jurisdicción, contencioso administrativa tributario y contravencional, Leyes n° 189 y 1472; y que el pueblo de la Ciudad elija directamente su jefe de gobierno.

Hasta el año 1998 en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, cuando entró en vigencia el Código Contravencional, regía el sistema de los edictos policiales, a través de los cuales las infracciones menores eran juzgadas por el Jefe de la Policía Federal Argentina. El cambio legislativo paso a derogar un sistema violatorio de los derechos individuales, en el que no se permitía el derecho de defensa y el acceso a la justicia.

A este nuevo Derecho Contravencional el legislador le confirió una serie de garantías previstas en el art. 13 inc 3 de la Constitución de la Ciudad y se lo dotó de naturaleza penal. De aquí que resulta trascendente el análisis de este sistema punitivo de menor cuantía, que se aplicará a los habitantes de la Ciudad de Buenos Aires.

El cambio de sistema para solucionar pequeños conflictos dentro de la Ciudad, resulta de gran importancia ya que va a recaer sobre los tres millones de personas que la habitan y los cinco a siete millones que circulan y trabajan en su territorio. Donde su población genera el 25% de la riqueza argentina y el 20% de los recursos coparticipables.

¹ Denominación que obtuvo conforme el art. 2° de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Las cifras mencionadas muestran la incidencia de la Ciudad en la actividad económica y social del país. Sin embargo, no fue ajena al fenómeno que se dio en el resto de las grandes ciudades del país en relación al crecimiento del delito. Se puede observar que de 710.467 hechos en 1995 se pasó a 1.206.496 en el 2006, demostrando un incremento del 70 %, mientras que la población sobre la que incidió aumentó un 10 % dentro del mismo período.

En procura de reformas que aumentaran las condiciones de seguridad, la población se alzó en voces con actos de protesta y convocatorias masivas, alentadas en gran medida por los medios de comunicación. Aumentaron las presiones sobre los gobernantes para que tomaran medidas para combatir la ola de delitos. Es así que en respuesta al clamor popular se sancionaron numerosas leyes de reforma a la legislación penal, que implicó el aumento de penas, como ocurrió: con los delitos de secuestro extorsivo, robo con intervención de menores y portación de armas de fuego².

Los cambios realizados no tuvieron el resultado esperado, al no haber sido acompañadas de otras medidas alternativas, sólo generaron más violencia. Las masas en su sed de venganza, ante estas medidas se aplacaron temporalmente a las masas en su sed de venganza. Esta corriente fue denominada por el profesor Zaffaroni como *autoritarismo cool*³, ya que establecen un discurso único de carácter publicitario y vindicativo, impuesto por los medios de comunicación masiva; especialmente la televisión.

En medio de esta crisis de seguridad, el Derecho Contravencional comenzó a aplicarse, las críticas en relación a la idea que lo planteado no sería la solución no se hicieron esperar. Éstas fueron uno de los motivos que me llevó a analizar este tema con el fin de tratar de demostrar que la correcta utilización de esta rama del Derecho Penal será positiva para la ciudad en que habitamos.

² Leyes n° 25.742, 25.767 y 25.886.

³ Zaffaroni, E R, Alagia A y Slokar, A, (2000), pág 8.

El objetivo de este trabajo es comenzar dando una visión sobre los orígenes de una materia que ha sido usada por los distintos gobiernos desde la época del Virreinato, sufriendo en este camino algunos usos abusivos y discrecionales. Luego se desembocará en el actual código Contravencional como una herramienta de Derecho Penal moderno, con instituciones novedosas, para solucionar los conflictos menores dentro de la Ciudad.

Así es que junto con las otras ramas del derecho cumplirá el objetivo primordial de todo estado de derecho, que es lograr la convivencia pacífica de los habitantes de una comunidad.

Capítulo I

“ La Ciudad Autónoma de Buenos Aires tiene cabeza de león, cuerpo de león, patas de león pero la tratan como ratón”⁴.

a) Ciudad de Bs As:

El Derecho Contravencional forma parte de la legislación de nuestra Ciudad Autónoma de Buenos Aires, asiento de la Capital Federal. Esta es una facultad que le fue concedida con la reforma de la Constitución Nacional de 1994, por lo que corresponde desarrollar el origen de la ciudad y su legitimidad para dictarlo en ejercicio de su autonomía.

La Ciudad fue fundada primero en 1536 por Pedro de Mendoza, quien la llamó ciudad y Puerto de Santa María⁵, y luego refundada por Juan de Garay en 1580. Desde esa época comenzó a ser un centro de concentración de poder, con una alta actividad comercial beneficiada por su puerto, lugar de asiento de las autoridades centrales de la colonia, como la gobernación de Bs As, 1617, el obispado, 1620, la audiencia, 1661, y del virreinato del Río de la Plata, 1776⁶.

⁴ palabras de Octavio Gauna, exprocurador General de la Ciudad, en las jornadas “Constitución de la Ciudad Autónoma de Bs As: A diez años de su vigencia”, 11 de octubre de 2006 Facultad de Derecho de la U.B.A.

⁵ En el año 1541 los habitantes tuvieron que abandonar la ciudad y dirigirse a la ciudad de Asunción, empujados por el hambre y el acecho de los indígenas.

⁶ De la Rúa, J. (1994), pág 1122.

Esta situación no varió hasta 1880, sin perjuicio del traslado del Congreso a la provincia de Tucumán entre 1816-1817 y el asentamiento de la capital en la ciudad de Paraná, provincia de Entre Ríos cuando Buenos Aires se había segregado de la Confederación. Ese año por medio de la ley n° 1029 sancionada por el Congreso Nacional el 21 de septiembre aprobada el 26 de noviembre por la legislatura de la Provincia de Buenos Aires y promulgada el 4 de diciembre⁷, se resolvió que la Capital Federal de la República Argentina fuera la Ciudad de Buenos Aires, cuyo municipio fue creado el 3 de abril de 1856⁸.

El municipio de la Ciudad de Buenos Aires pasó a desempeñarse como el resto de los municipios dependientes de los gobiernos provinciales hasta el año 1853. A partir de ahí los habitantes de la Capital Federal obtuvieron el reconocimiento constitucional de participar en los órganos legislativos federales⁹.

La autonomía con que se desempeñaban los municipios fue reconocida por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en 1989¹⁰, hasta tanto se consideraban meras delegaciones administrativas dependientes de los gobiernos provinciales. En el mentado fallo se establece que son autónomos porque tienen origen constitucional y una base sociológica representada por los vecinos. Las normas que emanan del Poder

⁷ Maier, J. (1996), pág 70.

⁸ Losa, N.(1998), pág 295.

⁹ Al respecto enseña Linares Quintana (Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional , T IX, pág 189 y sgtes), que la representación de la Provincia ante ambas Cámaras del Congreso, reconoce como antecedente directo e inmediato la Constitución de 1826, el que a su vez tuvo como precedente el proyecto que Rivadavia presentó al Congreso constituyente, una vez sancionada la ley de nacionalización de la Ciudad de Buenos Aires. De la Rúa reproduce los dichos del diputado Castro al sancionarse la ley “como diputado de Bs As....El derecho primitivo está en todos y cada uno de los ciudadanos, ese derecho que ellos nunca han enajenado, que no pueden enajenar especialmente en nuestro gobierno republicano representativo, y que nadie puede quitarle que es el derecho electoral único que le queda al pueblo después depuesta en ejercicio su soberanía..”, Hernández, A. (1997), pág 192.

¹⁰ CSJN “Rivademar, Angela c/ Municipalidad de Rosario”, 21/3/1989.

Legislativo constituyen legislación local, a la vez que pueden crear sus entes autárquicos y que las autoridades de la Ciudad sean electas mediante el voto popular. De esto último estaba exceptuada la Ciudad de Buenos Aires, que por cumplir el rol de Capital Federal tenía un intendente designado por el Poder Ejecutivo Nacional.

b) Reforma Constitucional:

La situación de la Ciudad cambia con la reforma de la Constitución Nacional¹¹ de 1994, que en su artículo 129, le da la autonomía del gobierno Nacional. Señala González Calderón que el concepto constitucional de autonomía implica, cuanto menos, el poder efectivo de organizar el gobierno local en las condiciones de la constitución de la República, dándose las instituciones adecuadas al efecto, rigiéndose por las formas exclusivas de elegir autoridades públicas, independientes del gobierno federal, de regular el desempeño de sus funciones, en la capacidad finalmente de desarrollar dentro de su territorio el imperio jurisdiccional por leyes y otros estatutos con relación a todo otro asunto no comprendido entre los que la constitución ha acordado al gobierno Nacional¹².

La norma constitucional le confiere a los habitantes de la ciudad facultades propias de legislación a través de sus representantes, jurisdicción¹³ y la

¹¹ La que se llevó a cabo en la ciudad de Santa Fe conforme la ley n° 24.309 que instauró la necesidad de la reforma.

¹² en Derecho Constitucional Argentino, J. Lajouane, Buenos Aires, 1931, pág 123, citado por Romero Villanueva, H. (2006), pág 23.

¹³ “La doctrina y la jurisprudencia han distinguido la jurisdicción “judicial” y la “administrativa”, admitiéndose el ejercicio de esto último por los gobiernos locales y en especial, por los tribunales municipales de faltas. Pero en este caso de la ciudad de Buenos Aires, tal como lo dijimos en la Convención constituyente de 1994, no caben dudas de que se trata de jurisdicción “judicial”, según la

elección de su propio jefe de gobierno. También la representación a través de los representantes que elijan a ese efecto de dictar por primera vez el estatuto organizativo de sus instituciones, que luego se lo nominó como Constitución de la Ciudad¹⁴.

En el marco del mentado artículo constitucional además de la autonomía de la Ciudad, se estableció que una ley garantizara los intereses del Estado Nacional mientras sea Capital de la Nación. Por tal motivo fue sancionada la ley n° 24.588, la que en su artículo 1° establece, que es para asegurar el pleno ejercicio de los poderes atribuidos al Gobierno de la Nación.

c) Ley de bases:

Esta ley denominada “de bases del gobierno de la Ciudad”¹⁵, limita la autonomía de la Ciudad y se encuentra situada por sobre su constitución¹⁶. En ese marco el legislador nacional puede modificar los alcances y limitar así la competencia de la Ciudad en materias que actualmente se encuentra facultada para legislar y juzgar¹⁷.

intervisible redacción del art. 129 y disposición transitoria decimoquinta”. Hernández, A. (1997), pág 227.

¹⁴ “...el artículo 129 de la Constitución Nacional ha dotado de un régimen jurídico-institucional propio a la Ciudad de Buenos Aires, otorgándole autonomía y facultades propia de legislación y jurisdicción...” CNC, Sala A, 26/11/96, “Municipalidad de Buenos Aires c/ Telefónica de Argentina”.

¹⁵ Barra, C R. (2003), pág 321.

¹⁶ Ley 24.588, art. 7°.

¹⁷ La Corte Suprema sostuvo en el fallo “Gauna, Juan O” (Fallos 320: 875), cosid n° 15: “...el Estatuto Organizativo no puede otorgar a las normas de la Ciudad de Buenos Aires un alcance más amplio que el conferido por los constituyentes nacionales y en tal sentido dicho alcance fue delimitado por las leyes 24.588 y 24.620”.

Las principales atribuciones que esta ley reglamentaria reservó para el Estado Nacional son: la competencia en materia de seguridad y protección de las personas, la jurisdicción ordinaria y el manejo del Poder Judicial de la Nación, la jurisdicción sobre el Registro de la Propiedad Inmueble, la Inspección General de Justicia y la Competencia y fiscalización, de los servicios cuya prestación excede el territorio de la Ciudad de Buenos Aires.

Lo que ha dejado en claro esta ley es que se dio una relación inversa a lo que ocurre entre las provincias y el Estado Nacional. En tanto que las primeras conservan todo el poder que no fue delegado al Estado Nacional, mientras que éste conserva todo el poder no atribuido al Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires¹⁸. Para Cassagne a tenor de lo prescripto en el art. 121 de la Constitución reformada sólo las provincias conservan el poder no delegado lo que implica que la Ciudad de Buenos Aires puede estar limitada en la titularidad y ejercicio de sus poderes ya que sus facultades propias de legislación y jurisdicción deben ejercerse en el marco de la ley que dicte el Congreso para garantizar los intereses del Estado Nacional¹⁹.

Por lo que la autonomía, no es ni histórica ni jurídicamente originaria como la de los estados provinciales, que sancionaron la constitución de 1853 o los que

¹⁸ “ Y así lo expresó el legislador de la ley 24.588: “ sin perjuicio de la competencia de los artículos siguientes, la nación conserva todo el poder no atribuido por la constitución al Gobierno autónomo de la Ciudad de Buenos Aires y es titular de todos aquéllos bienes, derechos, poderes y atribuciones necesarios para el ejercicio de sus funciones”, como bien lo recuerda Maqueda en su voto en “Partido Justicialista” consid 31 y 32), Barra, C R. (2003), pág 320.

¹⁹ Casagne, J C, ed Abeledo Perrot, 7º edición, reimpresión, Bs As 2002, Tomo I, pág 467.

se crearon después, como ocurrió con Chaco, Tierra del Fuego; sino derivada políticamente²⁰.

No obstante esto, al haber sido la autonomía de la ciudad conferida constitucionalmente en el art. 129, la ley 24.588 es de evidente rango inferior. Por cuanto las modificaciones de esta ley con el fin de resguardar los intereses del Estado Nacional, no podrán cercenar la autonomía del Gobierno porteño restringiendo las facultades establecidas por el propio texto constitucional, sino que deberá circunscribirse a aquéllas cuestiones, que por la materia federal, el lugar o las personas deban ser necesariamente reguladas²¹, porque de lo contrario se tornará inconstitucional.

La Asamblea estatuyente, el 2 de agosto de 1996 al dictar la Constitución, realizó una verdadera declaración de Autonomía, por lo que dispuso: a) reconocer sólo las limitaciones impuestas a la autonomía de la Ciudad de Bs As por el art. 129 y sus concordantes de la CN; b) rechazar por inconstitucionales las limitaciones dispuestas por las leyes 24.588 y 24.620 a las facultades de legislación y jurisdicción de la Ciudad Autónoma; c) reivindicar las facultades de la asamblea Constituyente local a fin de fijar los modos y plazos de convocatoria a elecciones legislativas de la ciudad y d) Dispuso dirigirse al Congreso Nacional solicitando la urgente modificación de la ley 24.588²².

²⁰ Bielsa, R- Graña, E. (1995), pág. 122.

²¹ De la Rúa, J. (1994), pág 1122.

²² Gelly, M A. (2003), pág. 877.

d) Status jurídico:

En la doctrina comenzó a discutirse cuál era el status jurídico de esta ciudad autónoma que a la vez es donde reside la capital de la Nación. Las posiciones fueron diversas por lo que resulta ilustrativo mencionar alguna de ellas.

Entre los que sostienen que es una Ciudad-Estado, encontramos a Rafael Bielsa, Antonio, Hernández y Jorge de la Rúa. Esta categoría resulta significativa desde el punto de vista demográfico, sociológico, económico y cultural para describir una realidad, por su fisonomía es una ciudad y por su importancia un Estado²³.

Entre las cualidades que le adjudican a esta calificación, se pueden mencionar, facultades de auto organización y de auto gestión, que tiene superior jerarquía que los municipios en razón de sus mayores competencias autonómicas. Pero no la consideran una provincia porque su autonomía no es originaria sino que su entidad política es derivada. A causa de estas atribuciones es similar a otros estados que integran una federación como es el caso de las ciudades de Hamburgo, Bremen y Berlín en Alemania.

Una posición intermedia es la del profesor Bidart Campos²⁴, al afirmar que es una entidad “sui generis” que surgió a partir de la reforma constitucional de 1994, ya que el art. 129 de la Constitución Nacional le da un régimen autonómico,

²³ Rosatti, H. (2001), pág 107.

²⁴ Bidart Campos, G. (1998), pág 456.

que es menos que una provincia y más que los municipios de la órbita provincial. En el seno de la Convención Constituyente que reformó la Constitución Nacional en 1994, se expresaron dos interpretaciones concordantes - acerca de la limitación de la autonomía porteña - por parte de los convencionales Alberto García Lema y Alfredo Bravo, representantes del oficialismo y de uno de los principales partidos de la oposición respectivamente. En efecto, para el primero, miembro informante del dictamen de mayoría, se dotaba a la ciudad de Buenos Aires de un status especial por lo cual no quedaría regida por una constitución en los términos del art. 5º de la Constitución Nacional, sino de un estatuto organizativo²⁵. En esta línea también encontramos los que la definen como una “ciudad constitucional federada”²⁶, porque es la única ciudad designada por su nombre en la constitución.

Para este sector comparte alguna de las cualidades de las provincias y los municipios, pero es diferente a ambos regímenes. Sin embargo, al haber relación directa con el poder nacional según su esquema organizativo reconoce que se asemeja mas a una provincia²⁷, pero con un nivel gubernativo diferente. El legislador nacional empleó el término “estatuto” para diferenciarlo de las “constituciones provinciales” y las “cartas orgánicas municipales”.

Esta nueva categoría surge de la propia constitución como un “cuarto status político”, por lo que no debe compararse con las otras instituciones previstas históricamente. La base de esta calificación radica en el hecho de que en caso, de que

²⁵ Gelly, M A.(2003), pág 875.

²⁶ Losa, N O. (1999), pág 301.

²⁷ En este punto Bidar Campos dice que la previsión de intervención federal es porque su territorio no esta federalizado mientras fuera capital, tal vez pudiera pensarse que aún con autonomía no fuera susceptible de intervención en virtud de esa misma federalización territorial, (1998), pág 456.

la capital de la Nación fuese trasladada, la ciudad conservará la autonomía que le confiere la constitución, conforme el art. 129 y que seguirá integrando el sistema federativo argentino, juntamente con el gobierno federal y las provincias de acuerdo a lo que refieren los arts. 54 y 75, incs. 2º y 31)²⁸.

La posición más extrema, es la que sostiene que la ciudad de Buenos Aires, a partir de la sanción de su constitución provincial (o estatuto organizativo como se lo denomina en el nuevo texto constitucional), es la provincia número veinticuatro de la República Argentina²⁹. Se basa para ello en las atribuciones previstas en la Constitución Nacional: a) la Ciudad de Buenos Aires tiene un régimen específico (art. 129), ubicado en el título sobre los “Gobierno de provincia”; b) tiene representación en el Senado de la Nación (art. 54); c) los habitantes tienen representación en la Cámara de Diputados de la Nación (art. 45); d) posee intervención en la distribución de la coparticipación impositiva (art. 75 inc 2); e) es representada en el organismo fiscal federal (art. 75 inc 2); f) puede ser intervenida por el gobierno de la Nación (arts. 75, inc. 31, y 99, inc. 20); g) integra regiones para el desarrollo económico y social y celebra convenios internacionales (art. 124); h) conserva organismos de seguridad social para los empleados públicos y profesionales (art. 125) y i) posee facultades jurisdiccionales “judicial” y “administrativa” (art. 129 y disposición transitoria decimoquinta)³⁰.

Esta calificación no fue expresada porque los legisladores nacionales no tuvieron la voluntad de transferir los servicios públicos, la justicia ordinaria y el

²⁸ Bidart Campos, G. (1998), pág 537.

²⁹ Ekmedjian, M A. (1999), pág 791 y Eugenio Raúl Zaffaroni: cuando era estatuyente del Frepaso.

³⁰ Hernández, A M (h). (1997), pág 197.

manejo de la seguridad (Policía Federal Argentina), argumentando que de otra manera los vecinos de la Ciudad tendrían que solventar los gastos con mayores impuestos. Pero esto no es un argumento válido para cercenar la autonomía plena, ya que deben reasignarse las partidas presupuestarias correspondientes por parte del gobierno nacional³¹.

Lo favorable de sostener esta postura es que con el status de provincia, la Ciudad tendrá en su esfera todos los poderes no delegados al gobierno nacional. En contrario a lo que sostienen los detractores que por no ser una provincia carece de soberanía residual, de manera que su ordenamiento básico nace originalmente de la voluntad del constituyente nacional³².

Otro argumento de fuerte envergadura es acerca de los límites a los que debió someterse el constituyente porteño. El tope normativo que tuvieron en 1996 al dictar la carta magna local fue la Constitución Nacional, al igual que el resto de las provincias que conforman la Nación³³. En cambio los gobiernos municipales de acuerdo a lo prescripto en el art. 123 de la Constitución Nacional, para dictar su carta orgánica, su poder constituyente es de tercer orden, ya que primero se deben someter a la constitución de su provincias y luego a la de la Nación³⁴.

Esta posición es la que comparto pero un tratamiento exhaustivo excede el marco de este trabajo. Lo importante es que las facultades conferidas por la

³¹ Ekmedjian, M. Á. (1999), pág 787.

³² Barra, C. (2003), pág 321.

³³ Sagues, P. N. (2004), pág 338.

³⁴ Cassagne, J. C. (2002), pág 464.

Constitución no pueden ser alteradas por el legislador nacional, independientemente de su voluntad o el momento político imperante, dándose una relación similar a la que se da entre las provincias y el Estado Nacional, con la única particularidad de que la ciudad es la sede de la Capital Federal³⁵.

La personalidad jurídica que ha adquirido la Ciudad, seguirá subsistiendo por más que una norma infraconstitucional (art 3° de la Constitución Nacional) se decida a trasladar la capital a otro lugar del país. En caso de que se de este supuesto la autonomía se verá ampliada, pues dejaría de existir la necesidad de garantizar los intereses del Estado Nacional mediante una ley del Congreso³⁶, que restringen las facultades en materia de seguridad y justicia.

Llegado el caso que se dé el supuesto antes mencionado de cambio de sede de la capital del país, la provincia de Buenos Aires, tampoco podría revindicar el territorio que cediera a la Nación para ese fin. En ese caso según dice Quiroga Lavie, se plantearía un problema complejo entre el Pacto de San José de Flores, que en el art. V hacía referencia a la integridad del territorio de Buenos Aires, que no podía ser dividido sin el consentimiento de la legislatura, y el nuevo art. 129, respondiendo el autor que de prevalecer esta última norma “debido a que el poder constituyente nacional puede someter a su imperio toda norma anterior, cualquiera sea su jerarquía normativa”. Más adelante recuerda que la Corte Suprema de Justicia tiene dicho que “los acuerdos celebrados entre la provincia de Buenos Aires y la Nación con motivo de la federalización de la ciudad de Buenos Aires como capital de la República,

³⁵ De la Rúa, J. (1994), pág 1122.

³⁶ Gelly, M A. (2003), pág 876.

fueron definitivos e inhabilitan a dicha provincia para iniciar acciones a título de antigua propietaria del municipio y con motivo de la cesión que de él se hizo” (Fallos, 114-315)³⁷.

La única posibilidad de “provincialización” de la actual ciudad en el futuro...sólo podría concretarse con el estricto seguimiento del criterio participativo previsto en el artículo 13 de la constitución Nacional; es decir ante una decisión de la legislatura de la ciudad. No puede dejar de advertirse que la Constitución de la ciudad no contiene la posibilidad de provincialización futura de la ciudad, razón por la cual el cambio de status para que vuelva a ser parte de la provincia de Buenos Aires, depende de una modificación de la constitución local³⁸.

e) Competencias:

Las competencias legislativas y jurisdiccionales fueron conferidas por la ley n° 24.588. En primer lugar estableció que la legislación municipal existente a la entrada en vigencia del estatuto organizativo seguirá siendo aplicable, mientras no sea derogada o modificada. Entre ellas se encuentran competencias en materia de faltas, urbanismo, cultura, educación, salud, ornamentación, construcciones viales y normas de tránsito.

Las competencias se ven ampliadas con la autonomía extendiéndose al dictado de códigos de procedimientos, organización registral, expropiaciones,

³⁷ Quiroga Lavié, H. (1996), pág 725/7.

³⁸ Rosatti, H. (2004), pág 106.

servidumbres, autorización y fiscalización de los juegos de azar, poder de policía sobre comercialización y abastecimiento, defensa del consumidor, medio ambiente, policía del trabajo, etc...³⁹ .

Las nuevas facultades que se le asignaron⁴⁰, en materia de jurisdicción son sobre vecindad, contravencional y de faltas, contencioso administrativo y tributario locales. A tal fin en la Constitución local se ha previsto un poder judicial integrado por un Tribunal de Enjuiciamiento, un Tribunal Superior de Justicia, un Consejo de la Magistratura y un Ministerio Público.

Entre las materias conferidas, resulta de interés para este trabajo la de jurisdicción en materia Contravencional y de Faltas. La que a partir de la ley n° 10 luego modificada por la ley n° 1472, impuso un Código Contravencional con un catálogo de conductas y sus respectivas penas. Así ha dicho la Corte Suprema⁴¹ que las facultades propias de legislación y jurisdicción, sumada a la cláusula de progreso económico y desarrollo humano (arts. 125 y 129 de la CN), conllevan necesariamente al establecimiento de un régimen comunal de contravenciones⁴² .

f) Convenio de transferencias:

En este aspecto la cláusula transitoria décimo tercera faculta al Jefe de Gobierno de la Ciudad a convenir con el gobierno federal el traspaso de la justicia

³⁹ Gil Domínguez, A. (1997), pág 105.

⁴⁰ Ley n° 24.588, inc 8°.

⁴¹ CSJN “Casino estrella de la Fortuna s/ allanamiento”, 16/4/02.

⁴² El artículo 81 de la Constitución local refiere que es atribución de la legislatura local sancionar el código Contravencional y de Faltas.

Nacional. Esto es lo que ha ocurrido en un primer momento con el convenio firmado el 7 de diciembre de 2000 por el Presidente de la Nación y el Jefe de Gobierno de la Ciudad, aprobado por la ley de la Nación n° 25.752 y la ley n° 597 de la Ciudad. Por el que pasaron a la esfera de la justicia de la Ciudad los delitos de tenencia y portación de armas de fuego de uso civil.

Seguido al anterior se ha celebrado un nuevo convenio el n° 14/04 sobre el traspaso de otra serie de delitos como lesiones en riña, abandono de personas, omisión de auxilio y exhibiciones obscenas. El mismo hasta la fecha no entró en vigencia debido a que solo fue aprobado por la legislatura local mediante la ley n° 2.257, restando la correspondiente aprobación por parte del Congreso Nacional ⁴³.

Pero no medió tiempo sin que se alcen voces en contra de que los jueces locales pasen a intervenir en el juzgamiento de delitos. La crítica radica en que al no ser la ciudad instaurada como una provincia, la aplicación del derecho de fondo sigue siendo de incumbencia del Poder Judicial de la Nación. Sería constitucionalmente inaceptable que la materia de fondo sea tratada por quienes constitucionalmente no invisten el carácter de jueces naturales⁴⁴. El Congreso al traspasar las competencias que son por su naturaleza propias del Gobierno Federal, como la relativa a la jurisdicción judicial, implicaría una violación del art. 75 inc 12 de la Constitución Nacional ⁴⁵.

⁴³ “...Así, tanto de sus consideraciones (párrafo 9º) como de lo que surge de sus cláusulas cuarta y quinta, se puede advertir que quedó expresamente sentada la necesidad de su aprobación por el Congreso Nacional y por la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires..”, dictamen del Procurador General de la Nación, comp 522 L XLIII “González Molino, Javier Horacio s/inf. art. 149 bis del C.P”, 21/08/2007.

⁴⁴ Almeyra, M A. (2004), pág 1552.

⁴⁵ Barra, C. (2003), pág 323.

Estas críticas omiten considerar que la voluntad del legislador en 1994 fue la de conferirle la autonomía a la Ciudad, por lo que estas transferencias de competencias penales, confirman esta tendencia. Las que forman parte de una serie de medidas tendientes a la lograr la plena autonomía, que se conquistarán a través del tiempo ante el poder político nacional.

Una de los últimos avances fue el conseguido el 22 de agosto de 2007 por el cual la Cámara Nacional de Senadores, modificó el art. 7 de la ley n° 24.588, disponiendo el traspaso de la policía al ámbito de la ciudad. Pero esta conquista fue a medias, ya que ambas Cámaras coincidieron en no reasignar la correspondiente partida presupuestaria a la Ciudad. El argumento fue que la Ciudad al ser la más importante del país, la de mayor ingreso *per cápita* y la de mayor capacidad recaudatoria, puede disponer de su presupuesto y de los recursos que recauda, para estructurar su propia policía, como lo han hecho las provincias pobres del interior, que tienen su policía y la pagan⁴⁶.

La senadora Escudero, refirió que en materia de inversión pública nacional, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe concentran el 40 por ciento del gasto total, y la provincia del Buenos Aires el 30 por ciento a distribuir en el resto del país. En consecuencia, al resto de las provincias les toca menos del 1,5 por ciento de la inversión pública. En cuanto al gasto total por habitante y por provincia, la media nacional está en 3.345 pesos por habitante por año; la Ciudad de Buenos Aires recibe cuatro veces la media nacional, mientras que la provincia de

⁴⁶ Senador Pichetto, versión taquigráfica de la sesión ordinaria del 22/08/07 de la Cámara Nacional de Senadores, pág 49.

Misiones - que es la que menos recibe- percibe la mitad de la media nacional. Es decir que en este contexto de tremenda injusticia con relación a la distribución de los recursos y la inversión pública, es imposible pretender transferencias de recursos a una ciudad que recibe cuatro veces la media nacional⁴⁷.

⁴⁷ versión taquigráfica de la sesión ordinaria del 22/08/07 de la Cámara Nacional de Senadores, pág. 40.

Capítulo II

*Las limitaciones de la libertad resultan necesariamente del hecho real e incontrovertible de que el individuo no vive aislado sino en un régimen de convivencia.
Linares Quintana.*

a) Surgimiento:

El Derecho Contravencional se desarrolla dentro de una comunidad⁴⁸, en donde las personas interactúan y comparten sus intereses creando la costumbre. Estos vínculos interpersonales se dan en el espacio público, lugar donde las personas tienen que poder expresarse libremente y ejercitar sus derechos sin afectar a terceros.

En la convivencia de la comunidad dentro del espacio público se van a ir conformando las valoraciones generales, de las cuales surgen qué comportamientos son socialmente aceptables o reprobables. Estas calificaciones son resultado de la interacción entre ciudadanos, que no implica que la totalidad las comparta, sólo basta que un grupo mayoritario se pueda sobreponer por sobre los demás. Es claro que si un ordenamiento existe como tal, es decir tiene vigencia, es porque tiene el consentimiento genérico de los súbditos, a pesar del margen de violaciones que su subsistencia como sistema soporta⁴⁹.

⁴⁸ “ Toda persona tiene deberes respecto a la comunidad puesto que sólo en ella se puede desarrollar libre y plenamente su personalidad”, art. 29 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

⁴⁹ Entelman, R F. (2002), pág 48.

Al tener las valoraciones aceptación por la mayoría conformará la conciencia colectiva o común, que implica el conjunto de creencias y los sentimientos comunes al término medio de los miembros de una misma sociedad⁵⁰. De ahí que surgen las reglas de convivencia que dan base a un sistema normativo local que sancionará a quienes no las respeten⁵¹.

Pero ello, no implicará que todo lo que se crea malo dentro de la comunidad o reprobable vaya a ser sancionado por las normas positivas. Sino que habrá una separación entre derecho y moral⁵², que se puede representar a través de dos círculos concéntricos de distinto radio, el más largo, el correspondiente a la esfera moral y el más corto delimita la esfera jurídica. De esto se va a extraer que la conducta no debe ser prohibida si no es en algún sentido reprobable⁵³.

El sistema normativo a instaurar deberá cumplir ciertas condiciones para proteger a los ciudadanos de los actos reprobables y para evitar abusos en su aplicación a efectos de favorecer la libertad. Lo que lleva que al ser dictado sea previsto como de alcance general y abstracto, con esto se asegura que en su aplicación no haga distingo sobre quien vaya a recaer. En cuanto a los ciudadanos traerá certidumbre a las consecuencias de sus comportamientos y confiere previsibilidad a las expectativas.

⁵⁰ Durkheim, E. (sf), pág 82.

⁵¹ "...para castigar un comportamiento como delito no es suficiente pero si necesaria su reprobación moral...", Ferrajoli, L. (1997), pág 717.

⁵² "...Aunque el derecho y la moral no son lo mismo, y muchas cosas pueden ser inmorales sin ser necesariamente ilegales, el divorcio absoluto del derecho y la moral no tiene porque ser una fatal consecuencia...", opinión de Lor Coleridge en "Regina v. Dudley And Stephens", Queen's Bench División, Inglaterra, 1884, Casos de derecho penal comparado, segunda edición, Hendler, E y Gullico, V. (2003), pág 170.

⁵³ Ferrajoli, L. (1997), pág 460.

El hecho de vivir en sociedad hace indispensable que cada uno por recibir este beneficio, se obligue a observar una cierta línea de conducta para con los demás. Esta conducta consiste en no perjudicar los intereses⁵⁴ de otros o ciertos intereses considerados derechos, los cuales son establecidos por expresa declaración legal o tácito entendimiento. Los intereses sociales, producto de las valoraciones, que por su importancia pueden merecer la protección del derecho se denominarán bienes jurídicos. Un Estado social y democrático de derecho sólo deberá amparar como bienes jurídicos, condiciones de la vida social en la medida que afecten a las posibilidades de participación en el sistema social.

En la concepción del Derecho Penal como instrumento de protección de bienes jurídicos el legislador no está obligado a sancionar penalmente los que los lesionen, cuando la protección se pueda conseguir incluso más eficazmente con otros instrumentos jurídicos no penales⁵⁵. En tanto que además del requisito mencionado, para que dichos bienes jurídicos merezcan ser protegidos penalmente y considerarse bienes jurídicos-penales, será preciso que tengan una importancia fundamental⁵⁶.

Al respecto, la noción de bien jurídico busca impedir que se hagan difusos o intangibles los contenidos cuya afectación puede ser objeto de imputación de consecuencias penales. El bien jurídico se convierte entonces en el núcleo del concepto material de delito, pretendiendo anclar a actividad legislativa de la política criminal sólo a ciertas realidades o intereses relevantes para la convivencia, dejando

⁵⁴ Mill, J S. (1993), pág 153.

⁵⁵ Roxin, C. (2006), pág 82.

⁵⁶ Mir Puig, S. (2005), pág 129.

fuera de esa competencia así como todo objeto difuminado en su composición, conforme señala Yacobucci⁵⁷.

En nuestra comunidad se creó el Derecho Contravencional, para reprender a aquellos que transgreden los límites de lo convencional, aunque no lleguen a cometer delitos⁵⁸. Está constituido por afectaciones a bienes jurídicos de menor relevancia, si se los compara con aquellos bienes que están previstos por el derecho penal, pero que igual pueden afectar gravemente la calidad de vida de los ciudadanos. El fin principal es resguardar la convivencia social de los habitantes de las comunidad local, lo que debe entenderse como la protección genérica de la calidad de vida y entendimiento dentro de la ciudad.

Al fin principal de regular la convivencia deben agregárseles fines parciales que son una serie de desprendimientos para la protección de otros bienes jurídicos. En caso que se dejen sin tutela, no se podrá instaurar un régimen de convivencia, ya que difícilmente las personas puedan interactuar libremente si no se respeta la integridad física, la libertad de circulación, los derechos personalísimos, la administración y servicios públicos, la protección de los menores de edad, la fe pública, el orden en los espectáculos de asistencia masiva, el uso del espacio público y el tránsito⁵⁹.

Las relaciones que se producen dentro del espacio público de la comunidad de la Ciudad de Buenos Aires, son reguladas por el Código

⁵⁷ citado por Bujan, J-Cavaalieri, C. (2003), pág 35.

⁵⁸ Radrizzani, J. (2004), 129.

⁵⁹ Bujan, J- Cavalieri, C. (2003), pag 28.

Contravencional⁶⁰, lo que implica como consecuencia necesaria para las personas por pertenecer a este régimen el costo de que su libertad se vea restringida. En ese sentido podríamos entender desde una visión utilitarista que al necesitar la sociedad que se le brinde seguridad se justifica que se restrinjan determinadas libertades en favor de la seguridad colectiva, entendida como seguridad ciudadana⁶¹, “Toda persona tiene deberes respecto a la comunidad puesto que sólo en ella se puede desarrollar libre y plenamente su personalidad”⁶².

De acuerdo a lo que afirma Beccaria⁶³ las leyes son las condiciones con que hombres independientes y aislados se unieron en sociedad fatigados de vivir en un continuo estado de guerra y de gozar una libertad inútil por la incertidumbre de conservarla. Sacrificaron una parte de ella para gozar la restante con seguridad y tranquilidad.

De lo contrario sino se admitieran ciertos límites quedan dos opciones: la primera sería una utopía como es la de vivir aislado fuera de la sociedad, la segunda aceptar que no hay reglas, vivir en ese estado de guerra, lo que implica que sus intereses pueden ser violados. Es una concesión que hacen cada uno individualmente para conseguir la felicidad de la comunidad⁶⁴ a la que pertenece.

⁶⁰ “...La legislatura de la Ciudad, la que en cumplimiento del mandato expreso - incluido en la disposición transitoria décimo segunda de la Constitución local, optó por sancionar un Código Contravencional que regulará los conflictos vinculados con la convivencia de la Ciudad...”, voto Dr. Maier en causa n° 245/00 “León, Benito Martín s/recurso de inconstitucionalidad (art. 71, CC) del TSJ de la Ciudad de Bs As.

⁶¹ Atienza, M. (1985), pág 135.

⁶² Art. 29 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

⁶³ Beccaria, C. (Sf), pág 15.

⁶⁴ “...no debe dejar de considerarse que la razón de ser del Código Contravencional es posibilitar la convivencia. En este orden las limitaciones de la libertad surgen necesariamente del hecho real e incontrovertible de que el individuo no vive aislado sino en un régimen de convivencia, Linares Quintana, Segundo.

En ese sentido la corriente feminista sostiene que la falta de legislación que regule la esfera privada, al igual que la esfera pública produce los siguientes efectos, relega a la mujer a una condición inferior, lo que sucede en la esfera privada ya sea el incumplimiento de prestaciones económicas, ya sean malos tratos o una violación, aparecen como minucias, no aptas para ser legisladas por el Estado, el cual está ocupadísimo legislando y regulando la vida pública. En segundo lugar, al no disponer de un medio de protección, la mujer queda abandonada en manos del más fuerte, normalmente el marido; el Estado así, al renunciar e intervenir, mantiene una relación de poder desigual e implica que en el seno de la familia, su representación reside en manos del marido ⁶⁵.

De lo anterior surge que el ámbito que el Derecho Contravencional⁶⁶, comienza a regular es todo aquello contrario a las valoraciones producto de las interacciones sociales, que fueran establecidas por la mayoría de los habitantes de la ciudad, a través de sus representantes en la Legislatura. El foco lo pondrá contra aquellas conductas que atacan o entorpecen a la armónica convivencia social, la prosperidad individual y colectiva, la actividad estatal encaminada al bien común y al desarrollo social⁶⁷.

En esta materia al regular la coexistencia cotidiana⁶⁸, habrá mayor posibilidad de que los habitantes incumplan sus reglas y se involucren directamente, pues es mucho mayor su frecuencia y cercanía con la experiencia ciudadana. Esta es

⁶⁵ Lurrari, E. (1992), pág 219.

⁶⁶ "...el régimen contravencional esta orientado de modo preeminente al resguardo de la convivencia entre los habitantes de la ciudad..." voto de la Dra. Conde en la causa n° 1526 del TSJ de la Ciudad de Bs As.

⁶⁷ Villada, J L. (1997), pág 37.

⁶⁸ Zaffaroni, E R. (2000), pág 168.

una tendencia contraria a lo que ocurre con conductas más graves, en la que es menor la cantidad de personas que se pueden ver involucradas. Ello obedece a que la aplicación del Derecho Penal en su máxima expresión es excepcional y de última ratio, sucede luego de que se hayan agotado otras manifestaciones del poder estadual.

b) Derecho local:

El foco sobre el que se va a centrar es el resguardo de ciertas costumbres locales, para ello dependerá de que el legislador recepte⁶⁹ el sentir colectivo y lo plasme en un conjunto de conductas que calificará como disvaliosas. La relación de las leyes positivas con las condiciones históricas y geográficas de las concretas sociedades que las producen no es solo reconocida por el pensamiento ilustrado como un mero dato fáctico, sino también prescrita como una pauta que establezca el límite de la intervención⁷⁰. Al respecto Levene sostiene que para el más alto Tribunal de la Nación es facultad del gobierno proveer todo lo referente a moralidad, seguridad, tranquilidad y salubridad de la población y por eso en general la legislación de faltas es de competencia de los gobiernos locales, dado que a ellos les compete asegurar aquellos principios. Al corresponderle a las provincias el poder de policía, también deben tener la facultad de castigar sus transgresiones.

Así es que la Corte Suprema de Justicia de la Nación en 1930, ha dicho que el gobierno o régimen municipal que los constituyentes reconocieron como

⁶⁹ "...El carácter contravencional que los dispositivos locales otorgan a determinadas acciones humanas típicas es, la más de las veces, el resultado de que el legislador asume el sentir colectivo en tanto reputa ciertas conductas como disvaliosas" voto Dr. Casas en causa n° 245/00 "León, Benito Martín s/recurso de inconstitucionalidad (art. 71, CC) del TSJ de la Ciudad de Bs As.

⁷⁰ CSJN fallos T7, pág 150 y 373, T 134 pág 401, T 154 pág 82.

esencial base de la organización política argentina, de consagrarlo como requisito de la autonomía provincial, consiste en la administración de aquéllas materias que conciernen únicamente a los habitantes de un distrito o lugar particular sin que afecte directamente a la Nación en su conjunto y que por lo tanto, debe de estar investido de capacidad necesaria para fijar las normas de buena vecindad, ornato, higiene, vialidad, moralidad, etc..., de la comuna y del poder de perceptuar sanciones correccionales para las infracciones de las mismas, pues aquella sin éstas son propias de la oral y no del derecho. La ley fija las normas generales amplias, orgánica y deja al gobierno de propios, como le ha llamado la tradición histórica hispano-colonial la función de traducir la experiencia de la vida comunal⁷¹.

De acuerdo a nuestro sistema federal de gobierno, la legislación local sobre la materia de convivencia y orden ciudadano a fin de conservar los intereses de sus miembros, no podrá contener aquéllas conductas que ya estén previstas en normas nacionales⁷². Dado que si bien esa norma se encuentra dentro de sus facultades legislativas, al haber previsto el legislador nacional su tutela en un ordenamiento de mayor importancia como puede ser el Código Penal, no hay fundamento para sancionar una similar a nivel local.

En cuanto a la facultad de legislar prevalece la tesis de que difícilmente puede hallarse un criterio rígido que demarque ambas zonas y que en fin de cuentas, se trata de una cuestión de técnica legislativa. La delimitación está sometida a un

⁷¹ CSJN Fallos 156:233.

⁷² "...Las transgresiones, (término sinónimo a falta, contravención o infracción y que se utiliza en España), no deben constituir delitos, pues su así fuere, escapa al derecho local y pertenece al Derecho Penal, cuya aplicación es para todo el territorio nacional...", Losa, N O. (1999), pág. 357.

amplio terreno fronterizo al arbitrio del legislador y no obedece a leyes vinculantes en cuanto a contenido⁷³. Por lo tanto, toca al Estado Nacional, con su actividad políticocriminal, escindir los dos grandes ámbitos: pequeña y grande criminalidad, respectivamente integradas por las contravenciones y los delitos⁷⁴.

Zaffaroni, sostiene que no es sencilla esta distribución de competencias legislativas para legislar penalmente, habiendo muchos puntos discutibles en sus zonas de disputa, en la que por desgracia, generalmente sale perjudicado el principio federal. No obstante, la distribución es clara en muchos casos: a) el homicidio o el robo son sin duda materias del Código Penal y, por ende, deben ser legislados por el gobierno federal, la materia nacional electoral debe ser legislada por el gobierno federal, por ende los delitos nacionales electorales son de su competencia (delitos federales); b) el uso de tangas o nudismo en playas y balnearios es una cuestión que debe legislar cada provincia en su competencia territorial, la violación de esas normas, puede tipificarse por la provincia o la ciudad de Buenos Aires, como contravenciones provinciales; c) la ocupación de aceras por mesas y sillas o vendedores ambulantes es de competencia municipal; las violaciones a estas normas pueden ser sancionadas como faltas o como contravenciones municipales, según se siga la vía de la sanción administrativa o la penal⁷⁵.

En consecuencia la aptitud de los gobiernos locales para legislar en la materia es subsidiaria. Debido a la delegación efectuada por las provincias al gobierno Nacional, art. 121 de la Constitución Nacional. Es que le compete en primer orden al

⁷³ Roxin, C. (2006), pág 73.

⁷⁴ Jiménez de Asua, L. (1983), pág 151.

⁷⁵ Zaffaroni, E R. (1986), pág 99.

congreso de la Nación, en caso que no haga uso de esta facultad⁷⁶, a fin de resguardar la convivencia le corresponde a la legislatura local.

Para Soler la facultad represiva policial de las provincias esta limitada al residuo de lo que el Congreso deja libre, y a la vez, les permite a aquéllas incursionar en el campo delictual no llenado por éste, sin más limite que la prudente actitud del legislador y de los jueces provinciales frente al deber que tienen las provincias de respetar la zona de libertad penal que implica la falta de castigo por el Congreso de ciertas lesiones a los derechos naturales o sociales de los individuos⁷⁷.

Esta facultad subsidiaria puede cesar cuando el Congreso Nacional⁷⁸ atraiga a su esfera esa conducta, ya sea incorporándola al Código Penal o a las leyes especiales. En la práctica se dio que el Congreso convierte en delito un hecho considerado hasta entonces como contravención, tal como ocurrió con la referida ley de profilaxis (12.331), y anteriormente en materia de alcaloides, que había legislado la provincia de Córdoba mediante ley provincial 3328, hasta que el Congreso modificó con las leyes 11.309 y 11.333 el art. 204 del Código Penal⁷⁹.

c) Principio de Proporcionalidad:

⁷⁶ "...Al no legislar sobre contravenciones en el CP, el legislador dejó expresamente librado a las autoridades locales la iniciativa y encuadramiento legisferante de las contravenciones dentro de sus respectivos ámbitos.." CSJN, fallos 191-245.

⁷⁷ Soler, S. (1999), pág 28.

⁷⁸ La Suprema Corte de Tucumán, expresó que conforme a lo dispuesto en el art. 31 de la Constitución Nacional, la provincia pudo crear una figura delictiva hasta que la Nación la incorporó al CP en el caso del art. 248.

⁷⁹ Levene, R (h). (1968), pág 41.

El legislador local, representante de la voluntad social, determinará la imposición de castigos para conservar los bienes jurídicos necesarios para la convivencia. Estas penas, al referirse a conductas leves, tendrán que ser de menor cuantía. Una pauta a tener en cuenta es la formulada por Hirsch, al plantear que para determinar la insignificancia de un comportamiento el pequeño disvalor de resultado deberá necesariamente corresponderse con un pequeño disvalor de acción, de tal manera que la reacción sancionatoria sea determinada⁸⁰. Si bien el límite está en una zona de penumbra legislativa, por cuestiones de proporcionalidad no pueden exceder lo que racionalmente corresponde para los delitos, de lo contrario se tornarían inconstitucionales al contravenir los arts. 1 y 18 de la Constitución Nacional.

Al principio de proporcionalidad se le ha reconocido rango constitucional por la Corte Suprema de Justicia Nacional, al establecer que son incompatibles con la Constitución las penas crueles que consistan en mortificaciones mayores que aquellas que su naturaleza impone (art. 18 de la Constitución Nacional), y las que expresan una falta de correspondencia tan inconciliable entre el bien jurídico lesionado por el delito y la intensidad o extensión de la privación de bienes jurídicos del delincuente como consecuencia de la comisión de aquel, que resulta repugnante a la protección de la dignidad de la persona humana, centro sobre el que gira la organización de los derechos fundamentales de nuestro orden constitucional⁸¹.

El régimen normativo actuará como una garantía para que se desarrolle una comunidad pluralista, en la que sus miembros puedan gozar de los derechos reconocidos en la Constitución y las leyes⁸². Esto llevará a instaurar en la comunidad

⁸⁰ Corti, L. (2005), pág 675.

⁸¹ CSJN Fallos 314:424.

⁸² Mir Puig, S. (2005), pág 92.

la conciencia de un orden moral y material a través del cual se podrá asegurar el funcionamiento de las instituciones.

d) Origen

Desde antaño materias similares a las que abarca el Derecho Contravencional, como la protección de la tranquilidad, el espacio público y mantenimiento del orden, estaban en manos de los Cabildos, suerte de gobierno municipal y de sus aldeaños. Los alcaldes, funcionarios del cabildo que ejercían tareas judiciales, eran depositarios del poder de policía en la ciudad, y delegaban su autoridad en los alcaldes de la hermandad⁸³. En el año 1791 el Cabildo de Buenos Aires nombró al primer diputado de Policía⁸⁴. Su función estaba en el control de la limpieza de las calles, el empedrado, la iluminación, el tránsito, la recaudación de impuestos, y subsidiariamente el control del orden público. Para 1821 se suprimieron los Cabildos y quedó en manos del Diputado de Policía las funciones propias y se le agregó la municipal.

Hacia el año 1834 se dictó el Reglamento de Policía Urbana, regulador de los deberes de los ciudadanos, comprendiendo instrucciones sobre el tránsito de peatones como la prohibición de circular con bultos por las aceras, detenerse a charlar, comer, acostarse o usarla como depósito de mercaderías. Sobre las otras materias que se encargaba eran el tránsito de carretas y carruajes incluyendo la

⁸³ Maier, J. (1996), pág 66.

⁸⁴ Cevasco, L J y Fernández, W H. (2000), pág 19.

prohibición de detenerse en los cruces u otras cuestiones relativas a la carga y descarga⁸⁵.

Siguiendo la misma línea que lo mencionado anteriormente en el año 1869 entró en vigencia el primer Reglamento General de Policía. Las disposiciones que contenía eran acerca de las esferas en que se iba a desempeñar la policía. A partir de ese momento surge la denominación de edictos a las disposiciones dictadas por el Jefe de Policía.

En el año 1888 se sancionó la ley n° 2.372 que aprobó el Código de Procedimiento en lo Criminal para la Capital y Territorios Federales, denominado “Código Obarrio” en alusión a su autor, que entró en vigencia al año siguiente. Éste le daba el carácter de Juez de faltas y contravenciones al Jefe de Policía y acrecentaba la punibilidad de estas conductas con penas privativas de la libertad que iban desde los 8 a los 30 días⁸⁶.

En 1929 la Corte Suprema de Justicia dictó dos fallos que confirmaron la constitucionalidad de los edictos⁸⁷. En estos se justificaba que la policía estableciera las condiciones de ejercicio de una actividad, conforme le fue conferido por el art. 27 del Código de Procedimientos Criminales. Por éste el Congreso creó la competencia de la policía de dictar las ordenanzas o reglamentaciones generales necesarias a la existencia de la seguridad y bienestar general. Esta es una actividad reglamentaria en mérito a una ley que lo autorizó para ello, a título de una facultad

⁸⁵ Cevasco, L J y Fernández, W H. (2000), pág n° 23.

⁸⁶ Bujan, J-Cavalieri, C. (2003), pág 29.

⁸⁷ CSJN Fallos 155:178 y 191:245.

propia conforme el art. 86 inc 2° de la Constitución Nacional. Sobre la posibilidad de aplicar sanciones pecuniarias se afirmó que la misma norma ha atribuido expresamente al Poder Ejecutivo o al Jefe de Policía el derecho de aplicar multas dentro del máximo que en el mismo se señala. Estos fallos según el profesor Zaffaroni tuvieron origen en la comodidad del Tribunal de evitarse conflictos y son su exclusiva razón⁸⁸, un dato que no es menor si se recuerda las controversias originadas cuando se derogó este sistema en el año 1996.

Las facultades se vuelven a confirmar formalmente con el decreto ley n° 33.265 de 1944, por el cual se crea a la Policía Federal Argentina y le da a su jefe facultades legislativas con respecto a las contravenciones⁸⁹. Éstas que en el año 1956 fueron declaradas inconstitucionales por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el fallo Mouviel⁹⁰, que sostuvo que si bien el legislador puede dejar a los órganos ejecutivos la reglamentación de las circunstancias y condiciones concretas de las acciones reprimidas y de los montos de las penas dentro de un mínimo y máximo, no puede delegar en el Poder Ejecutivo o en reparticiones administrativas, la total configuración de los delitos ni la libre elección de las penas.

Pero no obstante lo mencionado la pérdida de la facultad de legislar no se debió a este fallo sino a un hecho que resulta anecdótico. Durante el primer gobierno peronista, las Damas de Beneficencia de la Ciudad de Buenos Aires se pusieron a cantar el Himno en la calle Florida, y por ello fueron enviadas a la cárcel

⁸⁸ Zaffaroni, E R. (1986), pág 241.

⁸⁹ El art. 7° inc a facultaba a la Policía Federal para emitir edictos en materia de seguridad.

⁹⁰ CSJN, Fallos 233: 636.

del Buen Pastor⁹¹. Eso determinó una respuesta por parte del Poder Ejecutivo Nacional que no se hizo esperar con el decreto 333/58 ratificado por ley 14.467, donde se incluyó el texto de los edictos creados por la policía dándoles fuerza de ley y le dejó solo las facultades judiciales.

Los contrariados edictos constituían catálogos de condiciones personales más que de conductas concretas, por lo que facilitaban la persecución de una clase determinada de personas delimitada sobre todo por la condición social y por su orientación sexual. El eje de la gestión policial empezó a centrarse en la figura del “sospechoso”, quien era detenido por su aspecto y al no justificar fehacientemente su presencia en un lugar. Lo que implicaba que se detenía para investigar en lugar de investigar para detener.

En ningún país serio podría una ley punitiva tener una vaguedad semejante en su contenido, con disposiciones de derecho penal de autor, tipos de sospecha anacrónicos con prohibiciones absurdas o con habilitación de penas para hechos que no eran conductas u otros abiertamente ridículos (prohibición de banderas el 1º de mayo, tarjeta firmada por el comisario en el lado izquierdo, para disfrazarse en carnaval, prohibición de juego de padrone e sotto)⁹². De ahí que mas allá de la seguridad, no se sabía qué bien jurídico tutelaban, ni cuál se prevenía al imponerse una pena, que en muchos casos podía implicar la privación de la libertad⁹³. Para la Corte Suprema de Justicia de la Nación, los edictos policiales en vigencia contenían fórmulas extremadamente vagas y prohibiciones que se referían a formas de vida al

⁹¹ Antecedentes Parlamentarios de la ley n° 10, opinión del diputado Zaffaroni.

⁹² Zaffaroni, E R. (2007).

⁹³ CSJN Fallos 308:2236 consid 7°.

carácter de las personas, con olvido de la obligación de sancionar conductas, (art. 19 CN).

Los edictos regulaban el ejercicio de la fuerza del Estado hasta consolidarse como la “única herramienta” de la agencia policial para garantizar la seguridad del “orden”⁹⁴. Por estos se llegaron a niveles de detenciones superiores en manera desmedida en comparación con los delitos, por ejemplo en el 1995 se detuvieron 150.830 personas por infracción al sistema de edictos en tanto que por delitos se detuvieron a 41.885 personas, la misma desproporción ocurrió en el año siguiente con 153.473 detenciones para los primeros y 47.571 para los otros.

El procedimiento de los edictos pese a ser un sistema punitivo que preveía la detención y la aplicación de penas coercitivas, desconocía las mínimas garantías del proceso penal. En razón de que no exigía la asistencia de un abogado, la declaración era recibida en la dependencia de la Policía, la prueba no podía ser controlada por el imputado, y otras circunstancias mas, que en tiempos de un derecho penal liberal actual en el que los derechos son protegidos internacionalmente, aparece como aberrante.

Sumado a lo mencionado en el párrafo que antecede, en el Jefe de la Policía Federal Argentina recaía la función de crear la norma, juzgarla y era la parte interesada en que se aplicara. Por lo que le conferían mayores atribuciones que a los jueces de la Nación, sin contar que por reglamento incluido en el decreto ley

⁹⁴ Chillier, G. (2007).

17.189/56 también podía indultar⁹⁵ o conmutar y remitir totalmente las penas impuestas por contravenciones⁹⁶. Lo que llevaba a que el sistema se tornara manifiestamente inconstitucional⁹⁷, afectando la división de poderes instaurada constitucionalmente en nuestro sistema de gobierno.

En la década del 80' el profesor Zaffaroni, calificaba de arbitrarios los poderes de la policía para legislar y juzgar en materias relativas a las contravenciones, a través del sistema de edictos, afirmando que en ningún momento la Constitución Nacional autoriza a ningún jefe de policía ni a ningún titular dependiente del poder ejecutivo a juzgar y sentenciar a una mujer por prostitución escandalosa⁹⁸.

El Congreso Nacional pese a las arbitrariedades que se sucedieron con las detenciones de personas y en la aplicación de las penas, que implicaba el sistema de edictos, tuvo la facultad de derogarlos hasta el año 1994 y no hizo uso de ella. Por esta razón a fin de asegurar las libertades individuales, con la sanción de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires en el año 1996, en la cláusula transitoria duodécima, se dispuso la derogación de los edictos.

⁹⁵ Zaffaroni, E R. (1986), pág 135.

⁹⁶ art. 6º, ley orgánica de la Policía Federal, decreto ley 333/58 ratificado por ley 14.467.

⁹⁷ "la configuración de un delito por leve que sea, así como su represión, es materia que hace a la esencia del Poder Legislativo y escapa a la órbita de las facultades ejecutivas. Nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda ni privado de lo que ella no prohíbe (art. 19 CN). De ahí nace la necesidad de que haya una ley que mande o prohíba una cosa, para que una persona pueda incurrir en falta por haber obrado u omitido obrar en determinado sentido. Y es necesario que haya, al mismo tiempo, una sanción legal que reprima la contravención para que esa persona deba ser condenada por tal hecho (art. 18). Estos dos principios fundamentales y correlativos en el orden penal, imponen la necesidad de que sea el Poder Legislativo quien establezca las condiciones en que una falta se produce y la sanción que le corresponde, ya que el Poder Ejecutivo solamente puede reglamentar la ley, proveyendo a su ejecución..." CSJN Fallos 155:178 citado por el Procurador General de la Nación en el fallo 233:636.

⁹⁸ Zaffaroni, E R. (1986), pág 241.

e) Sanción:

Para el año 1998 la legislatura porteña sancionó el Código Contravencional a través de la ley n° 10 y su respectivo código adjetivo con la ley n° 12, se dotó a la ciudad de un sistema basado en una estructura jurídica que garantiza los derechos constitucionales, dando respuesta al requerimiento de disminuir las tensiones de la vida urbana, institucionalizando la conflictividad, es decir judicializando las contravenciones y abandonando el manejo policial⁹⁹. Los mismos pasan a ser aplicados por magistrados designados conforme el procedimiento instaurado por la constitución local, impidiéndole al Poder Ejecutivo la facultad de conocer y dirimir conflictos en causas judiciales¹⁰⁰.

A partir de la nueva legislación se le da amplia vigencia al sistema acusatorio al concederle al Fiscal la facultad de llevar adelante la investigación y dictar el archivo del hecho sin darle intervención al Juez¹⁰¹. En las disposiciones generales del código de fondo se preveían los principios del derecho penal¹⁰² que se usan como límite a la intervención punitiva del Estado.

Dentro del ejercicio de la judicatura para aplicar una pena el Juez tenía la posibilidad de elegir dentro de un catálogo de diez sanciones que iban desde el apercibimiento como menos lesiva hasta su máxima expresión con el arresto¹⁰³. En este sentido como figura novedosa dentro de la esfera penal se implementó el instituto

⁹⁹ Antecedentes parlamentarios de la ley n° 1472, despacho de la mayoría.

¹⁰⁰ Cevalco, L J y Fernández, W H. (2000), pág n° 44.

¹⁰¹ art. 39 de la ley n° 12.

¹⁰² art. 10 de la ley n° 10.

¹⁰³ art. 11 de la ley n° 10.

de la conciliación o auto composición entre las partes¹⁰⁴, como causal de extinción de la acción. Para ello el Juez podía para facilitar el acuerdo solicitar la intervención de personas especializadas¹⁰⁵.

La primera modificación que sufrió fue el mismo año de su sanción con la ley n° 162 en la que se incorporó como bien jurídico la “alteración de la tranquilidad pública”. En consecuencia se normó en el art. 71 a quien ofreciera o demandare para si u otras personas, servicios sexuales en los espacios públicos. Si bien no criminalizaba directamente la prostitución, amparó una actividad discrecional de la policía para perseguir la actividad de prostitutas y travestis.

Las críticas de los vecinos de algunos barrios con respecto a determinados conflictos de convivencia, como ser la tranquilidad pública y el uso del espacio público comenzaron a hacerse eco, en la opinión pública. Lo que impulsó que el 23 de septiembre de 2004 se derogara la ley n° 10 y se sancionara un nuevo Código Contravencional con la ley n° 1472.

El nuevo Código es una demostración que la Ciudad no esta exenta de la tendencia de inflación penal que está ocurriendo a nivel nacional. Los legisladores para dar respuesta a la sociedad a efectos de disminuir la sensación de inseguridad han optado por ampliar el poder punitivo del Estado. En vez de optar a dar preeminencia a soluciones alternativas y la aplicación del poder como última ratio como se insinuó con penas menos lesiva en el primer código.

¹⁰⁴ art. 33 de la ley n° 12.

¹⁰⁵ art. 34 de la ley n° 12.

Entre los cambios que trajo esta nueva normativa de fondo figuran la incorporación del instituto de la suspensión de juicio a prueba¹⁰⁶ y la posibilidad de dejar en suspenso la pena en caso de ser la primera condena¹⁰⁷. La discrecionalidad que tenía el Juez para aplicar la pena se acotó sólo a la de arresto, multa y trabajos de utilidad pública, como sanciones principales, art. 22 y el resto las dejó como sanciones accesorias. Las conductas tipificadas tienen previsto un mínimo y máximo dentro de las penas principales en contraposición con el anterior sistema en que solo se transcribía el tipo contravencional.

Otra muestra del endurecimiento del código, es que se elevó el plazo de prescripción de un año a dieciocho meses¹⁰⁸ y se prevé la reincidencia¹⁰⁹, para quien haya sido condenado en los últimos dos años condenado por afectar el mismo bien jurídico, que implica que la nueva sanción que se imponga se agrave en un tercio.

d) Naturaleza Jurídica:

La naturaleza jurídica del Derecho Contravencional ha tenido diversas posturas en la doctrina, situándolo en el Derecho Administrativo y la corriente mas moderna dentro de la esfera del derecho punitivo. Pero a partir del año 1996 en la Ciudad de Buenos Aires con la sanción de la Constitución se lo dotó en el art 13 de una serie de garantías que le confieren entidad penal.

¹⁰⁶ art. 45 de la ley n° 1472.

¹⁰⁷ art. 46 de la ley n° 1472.

¹⁰⁸ art. 42 de la ley n° 1472.

¹⁰⁹ art. 17 de la ley n° 1472.

Entre los que entendían que había una diferencia cualitativa entre el Derecho Penal y el Derecho Contravencional, se encuentra Carmignani. El autor italiano establecía una distinción entre delitos propiamente dichos, que subvierten la seguridad, y en delitos de policía o transgresiones, que lesionan la prosperidad, dentro de los que se incluyen las contravenciones. La escuela Toscana, llama “transgresión” a las contravenciones, no se conforma con el esencial distingo, en que por infringir las reglas policíacas no hay destrucción de derecho alguno inherente a la naturaleza humana o a la índole de la sociedad. También proclama que como consecuencia de ello, que no ofenden el principio ético universal, sólo se reprimen con fin de mera utilidad colectiva¹¹⁰.

Su postura entonces sostenía que había dos bienes jurídicos delimitados la prosperidad y la seguridad. A partir de ellos radicaba su concepción de comunidad. A través de está el hombre se reúne para promover el perfeccionamiento recíproco, la prosperidad común y la seguridad y los bienes¹¹¹. Para acentuar la diferencia estableció dos clases de policía una denominada económica para reprimir las acciones que son contrarias a la prosperidad pública y otra llamada gubernativa, para que se encargue de aquéllas conductas que al afectar la seguridad se constituyen como las primeras líneas de los delitos¹¹².

En tanto que con una postura similar de impronta iusnaturalista se encuentra James Goldschmidt. La teoría la comenzó en Alemania, país que tuvo que

¹¹⁰ Jimenez de Asua, L. (1983), pág 140.

¹¹¹ Carmignani, Elementi 152, 1213 y sgts, y 130 y sgts citado por Nuñez, R. C. (1987), pág 21.

¹¹² Carmignani, Elementi, el comentador de la traducción italiana le crítica aquí la vaguedad del delito de “policía”. Zaffaroni, E. R. (2000), pág 235.

abandonar por su religión para seguir desarrollándola en nuestro país. Su punto de partida es que el hombre dentro de la sociedad cumple un doble rol como individuo y como miembro de la comunidad. El primero hace a su esfera individual siendo regulado por el derecho penal, y el segundo al basarse en el respeto de las obligaciones con el Estado, es regulado por el Derecho Contravencional.

En esta postura las contravenciones protegen la actividad administrativa, que implica el conjunto de aquellas disposiciones mediante las cuales la administración estatal encargada de favorecer el bienestar público o estatal, vincula a la transgresión de una disposición administrativa como supuesto de hecho, una pena como consecuencia administrativa¹¹³. El objeto de la prohibición o mandato radica en que ha sido creado por el Estado a través de la sanción normativa, se las define como *mala quia prohibita*. Se las dictan solamente al servicio de las misiones públicas de orden y bienestar, en cuanto desobediencias éticamente incoloras, o sea en cuanto contravenciones, deben castigarse con sanciones no criminales¹¹⁴.

En sentido inverso el Derecho Penal protege bienes jurídicos que ya están dados como los derechos subjetivos de los individuos (es decir principalmente el clásico canon de los derechos individuales independientes del Estado). Estos son llamados *mala in re* siendo esta la demostración de la postura iusnaturalista por la concepción de que los derechos son anteriores al Estado.

¹¹³ Nuñez, R. (1987), pág 22.

¹¹⁴ Roxin, C. (2006), pág 53.

Por lo que de las contravenciones se va a encargar el Derecho Penal Administrativo, que contempla las contravenciones; para esta posición tiene el objeto de combatir las oposiciones a la actividad administrativa. El fin que busca esta rama del derecho es favorecer el bienestar público o estatal, mediante la observancia de sus disposiciones, ya sean faltas o transgresiones a los mandatos administrativos, comprendidos por cierto, los de la policía local¹¹⁵.

La aplicación de estas posturas como se pretendió no puede prosperar; ya que las mismas fueron elaboradas en lugares y momentos que no se condicen con la tradición democrática Argentina. En alusión a ello sobre James Goldschmidt, el profesor Zaffaroni, refirió que sospecha que el mismo nunca se enteró del uso perverso de su teoría. La que fue elaborada con base en la legislación del imperio del Kaiser Guillermo II, que dista en tener mucho en común con nuestra Constitución Nacional¹¹⁶.

En virtud de estas teorías en el siglo pasado se fortaleció al poder ejecutivo, instrumentando a la policía de seguridad como herramienta política, para lo cual se ocuparon de aumentar sistemáticamente sus atribuciones hasta el límite de otorgarle carácter de órgano jurisdiccional. La presión de estas mismas instituciones autonomizadas y esa arbitrariedad también fue un medio de recaudar ilícitamente¹¹⁷. Por cuanto la regulación del desenvolvimiento del hombre dentro de la sociedad, de aplicarse estas teorías, va a obedecer a los intereses administrativos del momento, sin

¹¹⁵ Nuñez, R C. (1987), pág 21.

¹¹⁶ Zaffaroni, E R.(2000), pág 236.

¹¹⁷ Zaffaroni, E R. (1986),pág 172.

que se les pueda poner un límite al poder estadual, bajo el argumento de proteger la prosperidad según Carmignani y el bienestar público por parte de Goldschmidt.

La consecuencia que trae situar al Derecho Contravencional fuera del Derecho Penal es que no van a resultar aplicables sus principios limitadores del poder punitivo, como garantía de una sociedad pluralista. Por lo que si se cae en la tentación de torcer la naturaleza de las normas penales para escapar de los límites constitucionales, es propio de las mentes autoritarias que invocando el bienestar general dejan de lado las garantías individuales para justificar el abuso de poder¹¹⁸.

Una visión particular que disiente de que las contravenciones se sitúen dentro de la esfera penal es la de Luigi Ferrajoli. Al entender que los ciudadanos y la justicia penal no pueden ser molestados por ilícitos de relevancia escasa. Para llegar a ella parte de su concepción de un derecho penal mínimo y de ultima ratio

Reniega la inclusión dentro del poder punitivo a la ineficacia de las técnicas políticas y administrativas de control. Pero aparte de estos hay otros dos factores primero que la inflación penal ha ampliado desmesuradamente la esfera de las prohibiciones, invadiendo sectores incluso de naturaleza propiamente administrativa. El restante es a causa de los atropellos policiales del “acien régime”, en contra del principio de legalidad, la división de poderes y el monopolio jurisdiccional de la intervención punitiva del Estado.

¹¹⁸ Cevasco, L y Fernández, W. (2000), pág 58.

Los efectos que ha traído, son que como las contravenciones no inciden sobre bienes jurídicos fundamentales se desdibujan los límites del derecho penal. Para llegar a conformar una creciente confusión en torno a los criterios que justifican las prohibiciones penales. Esto desemboca en un exceso injustificado de penalización, se comporta para los condenados como un costo incomprensiblemente mayor, que el de las sanciones administrativas. En base de los efectos estigmatizantes del proceso penal y de la constancia en el registro judicial.

Por lo manifestado propone una despenalización de la materia contravencional y así lograr una radical simplificación del sistema penal. Para desembocar en la supresión de las penas privativas de libertad y la abolición de la facultad discrecional del magistrado en la elección de penas incomparablemente distintas como las pecuniarias y las de arresto.

Estas disquisiciones en la Ciudad de Buenos Aires con la sanción de la Constitución (1996) han quedado sepultadas, ya que no establece diferencias ópticas entre los delitos y las contravenciones¹¹⁹. Lo que separa a las dos materias es la gravedad del hecho cometido y el valor antijurídico de las mismas, en cuanto afectación de un bien jurídico, ya que el de las contravenciones es menor que los delitos. Entonces entre el delito y la falta no hay diferencia de calidad, sino a lo sumo de cantidad únicamente¹²⁰.

¹¹⁹ “...En este sentido parecería que el legislador nacional ha permitido la reasunción de la materia penal de menor cuantía, por lo que entonces debemos entender al derecho penal contravencional y de faltas, no como una forma de permitir una nueva especie de derecho penal especial, sino un derecho penal de menor en cuanto a la magnitud o cantidad del daño o la pena”, Buján, J-Cavaliere, C. (2003), pág 33.

¹²⁰ Jiménez de Asua, L. (1983), pág 150.

Si bien para lograr este reconocimiento hubo que recorrer un largo camino de legitimación de actos arbitrarios, en la exposición de motivos del proyecto del Código Penal del año 1891, se justificó la inclusión de las faltas en el libro tercero de ese cuerpo normativo. Se adujo que aparte de algunas circunstancias que se puedan fundar respecto de las faltas excepciones a las reglas generales y responsabilidad, la naturaleza jurídica del delito y la falta es la misma, acción u omisión penada por ley y pueden ser comprendidos en la misma definición¹²¹.

En 1925 Octavio González Roura sostenía, que el delito y la falta son hechos del hombre viviendo en sociedad, nocivos o inconvenientes para los intereses colectivos, para su realización se emplea la misma fuerza física, son prohibidos bajo pena, por no ser posible de otro modo; son incriminados a condición de ser voluntarios y en ambos la pena desempeña sustancialmente la misma función preventiva; la estructura jurídica es la misma, lo mismo son los hechos, el mismo el material constructivo, pero varía la importancia¹²².

Descartada la distinción prejurídica entre delito y contravención, la diferencia se basa en cuestiones concretas como es la gravedad de la infracción, la cual depende totalmente de la pena impuesta por el legislador. Si bien para las contravenciones la máxima pena es la de arresto de noventa días¹²³; está lejos de los mínimos que prevé el Código Penal. Pero no por ello deja de manifestarse como el ejercicio del poder represivo del Estado, por eso se las puede considerar como

¹²¹ Proyecto de C.P de 1891, exposición de motivos, pág 226.

¹²² Levene, R (h). (1968), pág 39.

¹²³ Artículo 25 inc 3° del Código Contravencional (Ley n° 1472).

pequeños delitos, y al derecho referente a ellas, lo consideran un derecho penal de “bagatelas”¹²⁴.

El Derecho Contravencional resulta ser una especie de género del Derecho Penal¹²⁵, independientemente de las distintas denominaciones que ha recibido, ya sea derecho penal especial, de menor cuantía o de bagatela. En consecuencia como las contravenciones integran junto con los delitos el Derecho Penal, presenta la ventaja de que en tal forma les son aplicables a aquellas todas las garantías con que la Constitución y el Código Penal rodean a la función represiva de los hechos delictuosos, que está en manos del Estado; o sea lo prohibido de la interpretación analógica, la de condenar sin ley anterior al hecho, la obligación de estar a los más favorable al acusado, etc. En efecto las normas constitucionales rigen tanto para los delitos como para las contravenciones; la inviolabilidad de la defensa en juicio, la prohibición de azotes, de la confiscación de bienes, el principio *nullum crimen nulla poena sine previa lege*, etc¹²⁶.

Al punto resulta ilustrativo mencionar lo dicho por el Dr. Maier, en cuanto que el legislador sancionó un código para regular los conflictos vinculados a la convivencia de la Ciudad de modo similar a un Código Penal. A tal fin previó sanciones cuya gravedad está correlacionada con la conducta realizada, con la correspondiente restricción de derechos como en la justicia penal¹²⁷. En materia

¹²⁴ Nuñez, R C. (1987), pág 19.

¹²⁵ “...la Contravención es un pequeño delito, estableciendo que la diferencia no puede establecerse en una diferente naturaleza jurídica, la diferencia es cuantitativa o de grado...” CSJN, fallos 141-217, 175-207, 191:245 y 205:173).

¹²⁶ Lene, Ricardo (h). (1968), pág 45.

¹²⁷ Voto Dr. Maier causa n° 245/00, “León, Benito Martín s/rec de inconst (art. 71, CC)”, TSJ de la Ciudad de Bs As.

procesal también impone la persecución penal de oficio mediante órganos como la policía profesional y la aplicación supletoria del CPPN¹²⁸.

e) Función:

El Derecho Contravencional en la actualidad tiene una dura tarea, ya que esta destinado a regir en las grandes urbes modernas. En su función primordial que es la de regular la convivencia, tendrá que lidiar con un gran conglomerado de personas, de diversas costumbres, orígenes, religiones y con una acentuada estratificación social.

El gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en el ejercicio del poder punitivo para resolver los conflictos que ocurran dentro de sus límites, tendrá que atenerse a los principios que rigen en el Derecho Penal y las garantías previstas para esta materia en la Constitución Nacional¹²⁹. Ello surge, ya que por más que la legislación contravencional esté dirigida a la pequeña criminalidad integra el sistema penal, por lo que consecuentemente las normas de fondo y forma se adecuarán a éste. Por cuanto también se toman aplicables los pactos internacionales de Derechos Humanos y la interpretación que den de ellos los organismos internacionales .

¹²⁸ Voto Dr. Maier Punto I-4 causa “Abalos, Oscar Adrián s/art. 71 CC- Apelación”, TSJ de la Ciudad de Bs As.

¹²⁹ “...La norma contravencional penal, con un único límite interpuesto por la propia constitución local y por la Constitución Nacional. En la materia sometida a estudio, el haber optado por regular los conflictos relacionados con la convivencia mediante normas penales, la legislatura debe respetar todos los principios que rigen los límites al ejercicio del “jus puniendi” en el Estado de Derecho, límites expresamente incorporados como derechos y garantías en los textos constitucionales y en la propia ley de fondo contravencional”, voto del Dr. Maier causa n° 245/00, “León, Benito Martín s/rec de inconst (art. 71, CC)”. TSJ de la Ciudad de Bs As.

Por más que al Derecho Contravencional se le van a aplicar los principios Nacionales e Internacionales, para mayor garantía de que respete los intereses de la comunidad es conveniente que sea regulado por las legislaturas locales. Debido a que es imposible ignorar que nuestro país fue formado por un gran caudal de inmigrantes y algunos pueblos originarios, en mayor o menor medida posee un importante grado de diversidad étnica, religiosa, de tradiciones, costumbres, lenguas y dialectos regionales, creencias y hasta valores sociales, que hacen imposible regular de un único modo la convivencia armónica de la sociedad amparando en forma efectiva los valores que a cada comunidad interesan ¹³⁰.

Es necesario una legislación local por las características especiales de cada localidad, las necesidades de orden moral o material de los pueblos o por el resguardo de ciertas instituciones locales, cuyo regular funcionamiento les interesa más directamente, o porque existen en cada región muchos y pequeños intereses que hay que contemplar en este género de represión y que lógicamente pueden ser mejor apreciados por los poderes locales¹³¹. De ahí que para la confección de estas normas el legislador debe tener en cuenta las circunstancias fácticas, las costumbres y la forma de relacionarse de los individuos. En palabras de Ferraioli, la relación de las leyes positivas con las condiciones históricas y geográficas de las concretas sociedades que las producen, no es solo reconocido por el pensamiento ilustrado como un dato fáctico, sino también prescrita como criterio axiológico de conveniencia o de justicia sustancial¹³².

¹³⁰ Villada, J L. (1997), pág 33.

¹³¹ CSJN, Fallos 191-245.

¹³² Ferrajoli, L. (1997), pág 461.

Por lo tanto como el legislador local, esta en contacto directo con la población recepta el sentir colectivo, ya que se parte del principio de que las leyes de un pueblo están en él y forman parte del mismo, como sus costumbres, como sus necesidades, como sus pensamientos, como sus pasiones, como su fisonomía a la manera que tal forma pertenece a tal objeto material¹³³.

A diferencia del legislador nacional, puede percibir y asimilar más rápido los intereses de su comunidad, los cuales pueden variar de un lugar a otro¹³⁴, pudiendo ocurrir así que una conducta sea inocua para una comunidad mientras que para otra resulta disvaliosa¹³⁵.

Las materias que comprenden el Derecho Contravencional dependen de la concepción del momento y pueden modificarse con el transcurso del tiempo¹³⁶. Las cuestiones de orden moral o material, el resguardo de las instituciones de cada jurisdicción son aspectos, que si duda se caracterizan por una permanente evolución. De hecho pocas materias como ésta cambian con tanta rapidez y por tanto la legislación debe correlativamente actualizarse en forma casi constante¹³⁷. Ante estos cambios, el procedimiento de reforma del cuerpo normativo dentro de las legislaturas

¹³³ Comte, C. (1836), pág 230.

¹³⁴ "...Una falta legislada en determinada ciudad puede no ser punible en otra u otras; la sanción puede ser diferente en una localidad con relación a otra y sus autoridades de aplicación y juzgamiento pueden ser varias, como de hecho ocurre en nuestro país por ser federal...", Losa, N O. (1998), pág 357.

¹³⁵ "...esta clase de contravenciones constituye, en algunos casos, verdaderos pequeños delitos comunes a los cuales podría aplicárseles los principios generales de la legislación nacional, mas frecuentemente ofrecen características especiales determinadas por las costumbres de cada localidad por las mencionadas necesidades de orden moral o material de los pueblos o por el resguardo de ciertas instituciones locales, cuyo regular funcionamiento les interesa mas directamente, o porque existen en cada región muchos y pequeños intereses que hay que contemplar en este género de represión que lógicamente pueden ser apreciados por los poderes locales", CSJN, 19-11-41, fallos 191-245.

¹³⁶ "...se castigan por un interés que depende del espíritu de los tiempos de las costumbres y de los caracteres de cada pueblo", CSJN Fallos 175, pág 231.

¹³⁷ Proyecto de reforma del Código Contravencional de Fernando De la Rúa de fecha 6/10/98, citado por el TSJ de la ciudad en la causa n° 245/00 "León, Benito Martín s/rec de inconst (art. 71, CC)".

locales, a efectos de seguir representando el sentir colectivo, es mas ágil y flexible que el que se da en el ordenamiento nacional, ya solo por el hecho que la Ciudad de Buenos Aires posee una cámara (Legislatura).

Lo manifestado anteriormente se puede constatar con lo que ocurrió a partir de la década del 90', con la reforma del Estado, que ocasionó que gran cantidad de empleados pasen a retiro voluntario o sean despedidos. Esta masa de trabajadores, buscando una salida laboral rápida aumentaron la cantidad de automóviles de alquiler (taxis) siguiendo con esta tendencia los remises se multiplicaban en todo el país y propiciaron conflictos gremiales entre conductores de ambos tipos de servicio. Esto llevó a que, debido a la irregularidades que se daban en la explotación desmedida de esta actividad, el control estatal aumentó, sancionándose como falta el sub alquiler prohibido de taxímetros, el incumplimiento de las normas referidas a la licencia o el control mecánico obligatorio de esos rodados.

Por el incremento de los controles, la expansión generó que se multipliquen los kioscos, los que en el interés de conseguir mayor rentabilidad desvirtuaron su rubro pasando a vender alcohol indiscriminadamente¹³⁸ y alimentos. Ante los conflictos ocasionados para restringir la actividad a nivel contravencional se

¹³⁸ Losa, N O. (1998), pág 363.

penó la venta de alcohol a menores de dieciocho años¹³⁹ y la que se realiza entre las 23:00 y 8:00 horas¹⁴⁰.

Es así que de acuerdo a lo hasta aquí mencionado se puede constatar que con el dictado del Código Contravencional, se derogaron los edictos y se le quitó poder a la Policía. Esto fue una confirmación del estado de derecho, ya que a partir de los mencionados edictos se legitimaba un sistema de corrupción e ineficacia policial, caos y criminalidad policíaca.

La tarea que va a llevar cabo el Derecho Contravencional es regular la convivencia a través de la solución de los conflictos dentro de la sociedad. El conflicto consiste en un enfrentamiento o choque entre dos seres o grupos de la misma especie que manifiestan los unos hacia los otros una intención hostil, generalmente acerca de un derecho, y que para mantener, afirmar o restablecer, el derecho tratan de romper la resistencia del otro, usando eventualmente la violencia, lo que podría llevar al aniquilamiento físico del otro¹⁴¹. Al contrarrestar estas manifestaciones se podrá mantener y aumentar la calidad de vida, regulando las normas de convivencia sancionando su incumplimiento y remediando los daños causados¹⁴².

¹³⁹ Art. 60 del CC, EL propietario/a, gerente/a, encargado/a o responsable de un comercio o establecimiento de cualquier actividad que suministra o permite el consumo de bebidas alcohólicas a personas menores de dieciocho (18) años es sancionado/a un mil (\$1000) a cinco mil (\$5000) pesos de multa o con dos (2) a diez (10) días de arresto.

¹⁴⁰ Art. 89 del CC, quien vende o suministra bebidas alcohólicas, cualquiera sea su graduación, en el horario de veintitrés a ocho horas, es sancionado/a con multa de un mil (\$1000) a cinco mil (\$5000) pesos o con dos (2) a diez (10) días de arresto.

¹⁴¹ Entelman, R F. (2002), pág 45.

¹⁴² "...el régimen contravencional esta orientado, de modo preeminente al resguardo de la convivencia entre los habitantes de la ciudad.." voto de la Dra. Conde causa n° 1526 STJ de la Ciudad de Bs As.

Lo que se busca con el nuevo Derecho Contravencional es poner énfasis en aquéllas conductas que son claramente atentatorias de los bienes jurídicos¹⁴³ tutelados en el ordenamiento de fondo. Por lo que con la protección de estos y la sanción de su incumplimiento, se procura fomentar la convivencia y la tolerancia democrática dentro de la Ciudad.

La función primordial de lograr que la coexistencia de los habitantes sea pacífica¹⁴⁴, justifica la intervención del Estado, que implica un ejercicio de poder en contra de la voluntad de quienes lo sufren. Refiere Anitua, que “la necesidad de proteger a los individuos contra la violencia, incluso - o sobre todo- contra la estatal o de la mayoría, es la idea política que da fundamento a la existencia del poder punitivo estatal”¹⁴⁵.

Sin embargo como toda manifestación de poder resulta gravosa, esta tendrá que ser considerada en última instancia. En consecuencia el Estado monopolizador del poder deberá comenzar utilizando medios que resulten inocuos y ante el fracaso de éstos dar vía libre al Derecho Penal en su manifestación local que es el Derecho Contravencional.

¹⁴³ “...las contravenciones lesionan bienes jurídicos, puesto que causan daño al individuo (ruido perturbador de la tranquilidad o descanso) o son perjudiciales para el bien común (y con ello mediatamente para el ciudadano)...”. Roxin, C. (2006), pág 57.

¹⁴⁴ “...En una concepción del derecho penal como instrumento de protección de los derechos de todas las personas, solo es posible entender las prohibiciones y las sanciones como medios para minimizar la violencia y para proteger a los mas débiles de los ataques arbitrarios de los mas fuertes”, voto Dr. Maier, causa 245/00 “León, Benito Martín s/rec de inconst (art. 71, CC)”.

¹⁴⁵ Anitua, G I. (1997), pág 208.

Capítulo III

*“Si entre todos cuidamos las cosas chicas, este mundo
caótico tendrá siquiera la apariencia del orden”
(Adolfo Bioy Casares)*

a) Críticas al Derecho Contravencional:

En nuestro país desde los últimos diez años se ha dado un fenómeno de crecimiento de la cantidad de delitos y la violencia con que éstos son cometidos. Las cifras resultan mas que elocuentes se pasó de 1464 hechos delictuosos registrados cada 100.000 habitantes en el año 1991 a 6.925 registrados en el año 2004. Aunque esta tendencia también puede apreciarse que desde el lustro anterior viene sucediendo en el país con 313.315 delitos en el año 1982 incrementándose a 1.340.529 en el año 2002¹⁴⁶.

La situación de crisis es un fenómeno que se da en todo el país, pero tiene especial repercusión en la Ciudad de Buenos Aires, donde por día circulan y trabajan una cifra que va de cinco a siete millones de personas a los que se les debe sumar los tres millones que residen en su territorio, concentrando así casi el 30 % de la población del país. La gran cantidad de gente que la Ciudad nuclea ocasiona que los conflictos que se dan en forma aislada en las comunidades pequeñas del resto del país, se vean reproducidos en mayor magnitud y en forma más frecuente en este ámbito.

¹⁴⁶ www.polcrim.jus.gov.ar, 11/10/07.

Las razones para el crecimiento de la cantidad de delitos puede atribuírsele a una combinación de distintos factores como son la pobreza, el desempleo, la ruptura de la familia tradicional (sus valores y formas de autoridad) y la poca confianza en las instituciones. Estos factores se acentuaron en medio de las crisis económicas que llevaron a la renuncia de los presidentes constitucionales y el consecuente quiebre del sistema que se dio en parte en el año 1989 y en mayor medida en los acontecimientos del año 2001.

Un elemento importante necesario de resaltar, es que por las condiciones desfavorables se ha ido creando una subcultura del delito, la que se ve para un sector de la población como la única salida para subsistir. En esta línea resulta adecuado el concepto de la Asociación Diferencial¹⁴⁷, que establece que la conducta delictiva se aprende en asociación con aquellos que definen esa conducta favorablemente, una persona participa en ellos cuando el peso de las definiciones favorables es superior a las desfavorables.

Por la sensación de inseguridad que sufren los habitantes de la ciudad, se da una escalada del delito que ha sido definida como “ola de inseguridad”. A lo que se le debe sumar el rol de los medios masivos de comunicación encabezados por los diarios y la televisión. En sus emisiones acentúan la posición subjetiva de inferioridad de la población frente a los delincuentes, se enfocan en sostener que nos encontramos en una suerte de estado de guerra en el que cualquiera debía considerarse

¹⁴⁷ Sutherland, E., (1999), pág 179.

potencialmente víctima, producen la falsa representación de una solidaridad que une ciudadanos en la lucha contra un común enemigo interno”¹⁴⁸.

Por lo tanto ante la situación imperante en el año 1996, el Código Contravencional en materia de seguridad sufrió diversas críticas. Las que se basaban en la idea que sostenían algunos respecto de la creencia de que caídos los edictos policiales se corría el enorme riesgo de generar una gran inseguridad en la Ciudad de Buenos Aires. El jefe de gobierno de ese momento tildó al código como un híbrido y se manifestó preocupado por el vacío legal, que a su criterio, aquel producía.

Los cuestionamientos se centraron en que no prohibía la prostitución tanto por mujeres o travestis y otras prácticas inmorales. También que no penalizaban el merodeo, que con los edictos permitía a la policía detener bajo cualquier pretexto sin que la persona estuviera cometiendo alguna conducta.

En cuanto al sistema punitivo se lo acusaba de tener una respuesta débil o blanda contra las infracciones. La sanción más grave que se estipuló en la ley nº 10, era el arresto pero no como pena principal. Sino que era una pena de las tantas que tenía el Juez para aplicar en el mismo nivel que otras menores como el apercibimiento y la caución de no ofender.

b) Bienes jurídicos protegidos:

¹⁴⁸ Baratta, A. (1998), pág 218.

En respuesta a la responsabilidad que se le atribuía al Código Contravencional en materia de seguridad, que llegó a acaparar la tapa de los diarios, se puede afirmar que es parte de un error de concepción, en razón que los bienes jurídicos que protegen a las personas, como la libertad, la integridad, y la propiedad nunca fueron tutelados por los derogados edictos policiales¹⁴⁹.

Los bienes jurídicos que resultan primordiales para las personas, son protegidos por la legislación penal, que mantiene su vigencia dentro del ámbito de la Ciudad. La falta de respeto de ellos no puede ser enrostrado a la normativa local, sino que tiene que enfocarse con la de nivel nacional y las políticas sociales respectivas.

De acuerdo a lo que se sostuvo en el capítulo II, el derecho contravencional se enfoca en aquéllos hechos que puedan llegar a afectar la convivencia dentro de la ciudad¹⁵⁰. Los conflictos que tiene en su aplicación son los de determinar las reglas para que los vecinos se desenvuelvan libremente y no los que surjan para resolver los conflictos de inseguridad.

Por cuanto las penas que se preveían en la ley n° 10 y ahora en la ley n° 1472, resultarían acordes con la magnitud de los hechos en que le tocará intervenir. Estas están en línea con los medios alternativos de solución de conflictos, como la conciliación y la suspensión de juicio a prueba, para utilizar al derecho contravencional como una herramienta reparatoria. En este aspecto mas allá de su

¹⁴⁹ Legislador Suárez Lastra, antecedentes parlamentarios ley n° 10.

¹⁵⁰ "...cuando estamos legislando en materia contravencional, estamos legislando sobre convivencia...", despacho de la mayoría antecedentes parlamentarios de la ley n° 10.

naturaleza penal hay que diferenciarlo del derecho punitivo, en la búsqueda constante de resolución del conflicto y no como la simple aplicación de la ley material.

El nuevo Derecho Contravencional que empezó a regir a partir de 1998, acarrió la derogación de los edictos policiales y creó la instancia judicial, sacando de la esfera del Poder Ejecutivo la facultad de juzgar. Estos cambios se adecuaron a las previsiones constitucionales del art. 18 de la Constitución Nacional, en cuanto establece que nadie puede ser penado sin una sentencia de un Juez designado antes del hecho de la causa¹⁵¹.

A partir de ese momento se estableció un sistema adecuado de gestión de la conflictividad dentro de la ciudad¹⁵². Al resultarle aplicables las garantías nacionales e internacionales, se evitarán prácticas discrecionales y abusivas sobre sectores vulnerables de la población.

Hay que recordar que los edictos que algunos rememoran con nostalgia en nombre de la seguridad legitimaban la recaudación ilegal de dinero, las detenciones arbitrarias y el maltrato de los detenidos en comisarías. Por otro lado éstos no le permitían a la Policía dedicarse a cuestiones de convivencia, a prevenir y reprimir delitos, que son las principales causas de la inseguridad.

c) Condiciones de Seguridad:

¹⁵¹ "...todo titular de una pretensión jurídica tiene garantizado el derecho a concurrir en procura de justicia, ante los órganos integrantes del Poder Judicial", CSJN Fallos 306:2101, LL 1985-A, conf considerando 14.

¹⁵² Despacho de la mayoría, antecedentes parlamentarios de la ley n° 1472.

Las condiciones de seguridad se tornan una de las razones de ser del pacto social, ya que para que el mismo comience a estar vigente debe preservar la integridad individual y colectiva. En caso de no asegurarse estos, los otros derechos dentro de los que se incluye el de la justicia, se tornarán abstractos y de imposible aplicación. Así es que Hobbes, sostiene que dentro del Estado las cosas que dominan son la razón, la paz, la seguridad, la prosperidad, la decencia, la convivencia, la elegancia, las ciencias y la benevolencia¹⁵³, en tanto que fuera del Estado es donde dominan las pasiones, la guerra, el miedo, la pobreza, el abandono, la soledad, la barbarie, la ignorancia, la crueldad.

Si bien se reseñó que esta clase de derecho penal especial no es el responsable de los problemas de seguridad, no por ello se lo tiene que considerar como un elemento aislado dentro de un sistema de gobierno. En tanto que conforme la tesis que es esbozada por el profesor Zaffaroni desde los años 80', la legislación contravencional es el medio penal más adecuado para la prevención de los delitos puesto que tipifica conductas menos graves, pero que frecuentemente, son pasos previos al delito en la biografía del delincuente. Ello permite la injerencia de la pena preventiva antes de que cometan conductas tan graves como son los delitos. En fin sostiene que para lograr una política criminal única coherente, racional, de prevención pre delictual, el único medio admisible en un estado de derecho, es a través del derecho contravencional¹⁵⁴.

¹⁵³ Hobbes T. (2000), pág 174.

¹⁵⁴ Zaffaroni, E R.(2000), pág 172.

De acuerdo a ese enfoque la política contravencional va a apuntar a prevenir el delito sancionando las conductas u omisiones que aproximan al ser humano a la circunstancias de la criminalidad. Intentan poner vallas o dificultades al progreso de la actitud delictiva. Para ello trabaja con las reglas de conducta que faciliten la convivencia, que favorezcan el respecto de los terceros y sus derechos ¹⁵⁵.

Para revertir la situación actual, de exclusión social y violencia, que ha llevado a una desprofesionalización del delito, es necesario utilizar nuevas herramientas para la prevención de delitos. Estas tendrán que ir en contra de los aumentos de penas implementados, que no tuvieron resultado satisfactorio ¹⁵⁶ en la disminución de delitos y sólo tuvieron como norte la reacción penal posterior. Las mencionadas medidas son una derivación de la tendencia actual de ampliar el ámbito de intervención del Derecho Penal a la protección de bienes jurídicos universales cada vez mas difíciles de delimitar ¹⁵⁷.

d) Prevención:

Por ello el Derecho Contravencional, ya que las perturbaciones que producen en la vida cotidiana, tienen una enorme trascendencia comunitaria y cumple también una función educadora básica; ya que las perturbaciones que producen en la

¹⁵⁵ Villada, J L. (1997), pág 30.

¹⁵⁶ Con la ley n° 25.742 art. 4° para el secuestro extorsivo se aumento el máximo de ocho a quince años; para la portación de arma de fuego con la ley n° 25.886 se paso de tres a diez años para el caso que se de la agravante del punto 2 ° último párrafo del art. 189 bis del CP.

¹⁵⁷ Roxin, C. (2006), pág 82.

vida cotidiana, aunque menores, pueden afectar gravemente la calidad de vida de los ciudadanos¹⁵⁸.

Así es que el fin principal de toda buena legislación es prevenir delitos, implica el arte de conducir a los hombres al máximo de felicidad o al mínimo de infelicidad posible, según todos los cálculos de los bienes y de los males de la vida¹⁵⁹. En este sentido un legislador¹⁶⁰ de la Ciudad refirió que si el día 30 de diciembre de 2001 ocurrió el incendio en el local denominado “República Cromagnon”, hubiera habido un Fiscal Contravencional la tragedia se hubiese evitado. La tragedia tuvo su origen en una bengala de luces que uno de los concurrentes encendió dentro del local, si esa noche la autoridad hubiera realizado una tarea de prevención con respecto a los art. 106 y 107 del CC, que castigan a quien ingrese con artefactos pirotécnicos o guarde en la dependencias artefactos pirotécnicos donde se desarrolla un espectáculo artístico masivo, no obstante las otras falencias de seguridad que se encontraron en el lugar, el objeto que inició el curso de acción habría sido secuestrado.

En línea con la función preventiva la legislación de la Ciudad tiene como aspecto positivo el de haber incluido las contravenciones deportivas¹⁶¹. Es una clara demostración de la evolución en la búsqueda de combatir los focos de conflicto, como son los cometidos por algunos simpatizantes de fútbol denominados “barras bravas”.

¹⁵⁸ Antecedentes parlamentarios ley n° 1472, despacho de la mayoría.

¹⁵⁹ Beccaria, C. (Sf), pág 144.

¹⁶⁰ Entrevista al Dr. Jorge Enríquez publicada en www.palermoonline.com.ar 21/01/05.

¹⁶¹ Título IV Capítulo II del Código Contravencional.

Pero pese a los puntos positivos mencionados el cuestionamiento más fuerte que ha recibido el nuevo código, ley n° 1472, es que representa un claro intento de desandar la política contravencional, que fuera elaborada desde el principio de la autonomía de la Ciudad. En atención que al plasmar de modo manifiesto una política represiva, sin disimulo alguno, se prohíben comportamientos inocuos, vulnerando principios y garantías fundamentales reconocidos en la Constitución de la Ciudad, en la Nacional y en los Tratados Internacionales de Derechos Humanos¹⁶².

En ampliación de los cuestionamientos mencionados, se ha sostenido que como son problemas de convivencia los que el código pretende resolver, la pena de prisión carece de racionalidad. El arresto sólo suspende el conflicto durante el escaso tiempo que dura el encierro del contraventor pero no ataca el fondo del problema¹⁶³.

Sobre el primer cuestionamiento que es de orden general, el poder tendrá que ser utilizado para defender la vida asociada. No por ello se tendrá que dejar de respetar en esta tarea las formas y medios que han sido preestablecidos de acuerdo a las vías democráticas¹⁶⁴. De ahí que habrá que atenerse a la certeza del derecho, la igualdad y a la libertad de los ciudadanos y punibilidad, sólo por hechos objetiva y convencionalmente predeterminados¹⁶⁵.

¹⁶² Dictamen del CELS sobre el proyecto del Código Contravencional aprobado en general por la legislatura, www.cels.org.ar.

¹⁶³ Abregu, M. (18/3/98).

¹⁶⁴ "La Constitución es el manual de procedimiento de como se quiere construir la Nación y su legislación" Cañal, D. (2006), pág 93.

¹⁶⁵ Ferrajoli, L. (1997), pág 222.

Atento a los límites establecidos por la Constitución de la Ciudad, el uso del poder para que sea correctamente ejercido, tiene que ser para prevenir el daño a terceros¹⁶⁶. Para evitar el ejercicio abusivo, se ha establecido que se intervendrá en las conductas lesivas o que pongan en un riesgo concreto a los bienes jurídicos previstos en el Código Contravencional. En vez de un instrumento de opresión, hay que verlo como una verdadera garantía que hace posible en una sociedad pluralista el ejercicio de todas las libertades reconocidas en la Constitución Nacional¹⁶⁷.

Al momento que el Estado se inmiscuye es porque el ámbito privado del ciudadano ha cesado, es decir que su conducta es pública y causa un daño relevante a un tercero en contra de su voluntad. En caso de que no concurren estas situaciones las cuestiones de la esfera interna no constituyen motivo de intervención conforme el art 19 de la Constitución Nacional¹⁶⁸. En este orden de ideas se encontrarán los pensamientos y conductas que se mantengan en la esfera privada, en la medida que no concurra con la esfera privada de otra persona (*cogitationis poenam nemo partitur*).

Es por consiguiente que de acuerdo a nuestro sistema constitucional, nos encontramos ante un Estado liberal de la neutralidad. el término “liberal” alude a

¹⁶⁶ art. 13 inc 9 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

¹⁶⁷ García Caverio, P, (2003), pág 271.

¹⁶⁸ “ El art. 19 de la Constitución Nacional es la base ideológica del resto del programa Constitucional y una de las columnas sobre la cual se apoya la estructura del documentos histórico, sentando dos pautas fundamentales: a) que las únicas conductas de los hombres susceptibles de caer bajo la autoridad de los magistrados (criminalización o contravencionalización) son aquellas que ocasionan una lesión o al menos una puesta en peligro de bienes jurídicos relevantes para la sociedad o las personas”, causa n° 4493 “Hansen, Gustavo s/inf. art 72 Decreto Ley 8031/73 TOC n° 1 de Necochea 4/9/06.

un Estado político personalista, donde la persona es el vértice de la pirámide axiológica, por oposición a los sistemas o Estados totalitarios¹⁶⁹.

Lo que implica que cada individuo tiene libertad para elegir su plan de vida. Un ciudadano solo se convertirá en autor de un hecho delictuoso si desborda el marco de una conducta que sea privada e irrelevante, por lo que su comportamiento se torna perturbador para la organización de la sociedad¹⁷⁰.

Sobre la cuestión del arresto, no está en discusión que sea una de las penas más graves que puede prever cualquier ordenamiento. En ese sentido es con el que se la reguló en el nuevo código, por detrás de la multa y los trabajos de utilidad pública.

Por más que los conflictos a resolver sean menores, en algunos casos pueden traer graves consecuencias. Un claro ejemplo puede ser la organización ilegal de juegos de azar, que priva a la ciudad de fondos que son aplicados en las áreas más sensibles de la Ciudad. Otro conducta pasible de causar daños en la salud son los ruidos molestos¹⁷¹ que excedan la normal tolerancia, al afectar el descanso con consecuencias en algunos casos irreversibles.

¹⁶⁹ Bujan, J- Cavalieri, C. (2003), pág 37.

¹⁷⁰ Jakobs, G. (1997), pág 267.

¹⁷¹ Un nivel continuo de ruido alto produce daños auditivos, como sordera y tinnitus, debido a la música a alto volumen, el ruido del tránsito y otras causas, así como efectos dañinos para la salud, como por ejemplo perturbación del sueño por continuos sonidos de fondo, www.newscientist.com, 25/08/07.

Capítulo IV

“Supone una vulneración de la prohibición de exceso el hecho de que el Estado eche mano a la afilada espada del Derecho Penal cuando otras medidas de política social incluso puedan proteger con mas eficacia un bien jurídico”.
Cesare Beccaria.

a) Ultima ratio:

El punto a tratar en esta parte del trabajo consiste en ampliar la idea que se esbozó tímidamente en el capítulo anterior, acerca de la intervención del Derecho Contravencional como última ratio. Previo a la aplicación del poder punitivo, que implica el uso o la amenaza de la fuerza, en la solución de conflictos, tendrán que haberse superado diversas etapas en las que se haya buscado una resolución pacífica¹⁷⁴.

El ordenamiento jurídico resulta ser la más antigua de las estrategias disuasivas de prevención de conflictos y sólo un de los métodos disponibles en la sociedad moderna para la administración y solución de conflictos¹⁷⁵. Para ello, se tiene que prever un sistema pacífico, que se vaya incrementando en su poder coercivo a medida que ascienda por los distintos sistemas. Al proponer una pirámide los diferentes niveles acrecentarán su intensidad, por lo que en el vértice superior como la medida más extrema se situará el sistema punitivo.

¹⁷⁴ Roxin, C. (2005), pág 73.

¹⁷⁵ Entelman, R F. (2002), pág 44.

Al establecerse al Derecho Contravencional, como una manifestación de Derecho Penal, deberá acudir a él en caso extremo y como última ratio ¹⁷⁶. Por esta razón entiendo que previamente deberán utilizarse todos los medios desprovistos de sanción - extrajurídicos y jurídicos- que estén al alcance de la mano del Estado.

Para ampliar la idea del párrafo anterior, cuando el ataque no sea muy grave o el bien jurídico no sea tan importante o cuando el conflicto pueda ser solucionado con instancias menos radicales que las sanciones penales propiamente dichas, deben ser aquellas las aplicables ¹⁷⁷. De lo anterior se desprende que primero habrá que acudir a la mediación extrajudicial, si esta no llegue a un resultado satisfactorio se podrá recurrir a las distintas ramas administrativa, civil o comercial ¹⁷⁸, que prevén sanciones de menor gravedad que las penales y luego si éstas no fueron suficientes surgirá el derecho punitivo.

Al manifestar que han pasado las distintas etapas, se da por supuesto que las mismas fracasaron en su intento de solucionar el conflicto, lo que implica que al haberse agotado los otros medios menos drásticos, las normas jurídico penales adquieren legitimidad para intervenir cumpliendo su función de regular los contactos sociales. De acuerdo con lo que sostiene Jakobs la función de las normas no la pueden asumir otros instrumentos de regulación del contacto social, sea mediante disuasión policial o asistencia jurídico-pública o responsabilidad civil o autoprotección de la víctima, así como el llamado instituciones de control social u otras ¹⁷⁹.

¹⁷⁶ Neuman, E. (1987), pág 38.

¹⁷⁷ Muñoz Conde, F y García Aran, M. (2002), pág 72.

¹⁷⁸ Mir Puig, S. (1998), pág 90.

¹⁷⁹ Jakobs, G. (1997), pág 60

El Derecho Penal sin perjuicio de ser parte de la política social es incluso la última ratio entre todas las medidas protectoras, por ello se define la misión de la pena como protección subsidiaria de bienes jurídicos. Su intervención como regulador de la convivencia local resulta secundaria y limitada a la medida del conflicto, lo que implica desechar el culto arcaico de la represión y buscar otras respuestas¹⁸⁰.

La solución a través de la aplicación del poder punitivo, resulta la medida más extrema. En palabras de Roxin¹⁸¹ se la suele calificar como la tarea más ingrata y temible dentro del Estado de Derecho, la que implica sancionar con las sanciones más graves los ataques más intolerables a los bienes jurídicos más importantes. También, sostiene que el Derecho Penal debe ser subsidiario del resto de las normas del ordenamiento jurídico, es decir cuando el ataque no sea muy grave o el bien jurídico no sea tan importante, o cuando el conflicto pueda ser solucionado con soluciones menos radicales que las sanciones penales propiamente dichas, deben ser aquellas las aplicables. La persecución penal no es dada para todos los ataques que sufran los bienes jurídicos sino sólo para aquellas que su tutela esté dada dentro del ordenamiento vigente.

b) Inflación penal:

El límite de la intervención del Estado en la actualidad es una cuestión que merece ser considerada ante la tendencia de aumento de penas, la

¹⁸⁰ Neuman, E. (1987), pág 39.

¹⁸¹ Roxin, C. (2005), pág 74.

constante tipificación de conductas y el endurecimiento en la ejecución de las condenas. Esto produce una expansión del Derecho Penal forzándolo a ocupar espacios que no le pertenecen.

Esta vorágine de expansión tiene su origen en la intención de erradicar la sensación de inseguridad que no es satisfecha por otras vías. La que se ha instalado en la opinión pública, la creencia de que la aplicación de penas va a traer una “solución mágica”, para resolver realidades complejas como son los conflictos dentro de la ciudad¹⁸². Pero tiene muy poco de público es en realidad sólo el promedio estadístico de las opiniones privadas. En razón de que son expresados por los entrevistados no en el ejercicio de un papel público del *status activus* de ciudadano, sino en la función de espectador aislado, objeto casual de sondeo opinión.

El proceso actual parte de consideraciones erróneas al forzar al ejercicio del poder a situaciones sociales para las que no está previsto. Esta funcionalización del Derecho Penal encierra el peligro de que se le asignen tareas que luego en la práctica no podrá cumplir, ofreciendo engañosamente a la opinión pública unas perspectivas de solución a los problemas que no se verifican en la realidad¹⁸³. De acuerdo al orden de prelación, para que sea válida la intervención, los demás mecanismos de resolución de conflictos se tendrán que haber agotado sin un resultado concreto. Por ejemplo, ante un conflicto por ruidos molestos, que se origine en la Ciudad de Buenos Aires, previo a que un juez Contravencional aplique una sanción

¹⁸² Baratta, A. (1998), pág 218.

¹⁸³ Muñoz Conde, F y García Aran, M. (2002), pág 82.

penal, tendrán que haber fracasado la mediación comunitaria, mediación contravencional y la suspensión de juicio a prueba.

Esta inversión de la pirámide de aplicar al Derecho Penal como primer escalón, salteando al resto, es una situación que trae como consecuencia directa una disminución de las garantías. Los Principios de intervención mínima y subsidiaria se verán afectados, al no utilizarse los otros medios de solución de conflictos extra judiciales y los no penales.

c) Mediación:

Las relaciones entre los miembros de la sociedad serán más que armónicas y pacíficas, si se evita resolver los conflictos mediante el uso de la fuerza o amenaza de ella. Para lo cual en forma extrajudicial o judicial se deben administrar y resolver buena parte de los conflictos que ocurran dentro de la sociedad, utilizando otros métodos pacíficos permitidos por el ordenamiento pero no impuestos por éste

184

Entre los aspectos salientes de la mediación se encuentra el objetivo de llegar a un plan concreto con miras al futuro que sea posible cumplir con las partes. A través del cual al aceptar tengan bien claras las decisiones y sus alcances, para poder arribar a una solución en el conflicto, que haga que los intervinientes reduzcan sus tensiones y angustias por contravención¹⁸⁵.

¹⁸⁴ Entelman, R F. (2002), pág 61.

¹⁸⁵ Neuman, E. (1987), pág 65.

En el primer escalón de este sistema propuesto, se encuentra la mediación a la que se le reconocen distintas características entre las cuales Neuman menciona las siguientes: resarcitoria, debido a que la víctima recibe una compensación material por parte del infractor por los daños irrogados; resarcitoria y moral, porque ayuda que las partes se pongan de acuerdo en el monto del perjuicio y si la ocasión se presta a estudiar conjuntamente las causas del conflicto, lo que puede llegar a generar el establecimiento o restablecimiento de otro tipo de vínculos.

El sistema de mediación puede realizarse extrajudicialmente o después de que en el conflicto intervenga la justicia. Ambas comparten la circunstancia de que el acercamiento de las partes involucradas en el conflicto y el conocimiento recíproco de las circunstancias que rodeaban la vida de cada una, podrá bajar el tenor de la conflictividad social, hacía la posibilidad de una mejor convivencia y cohesión social.

La mediación comunitaria tiene la ventaja que pone un límite a la red de control del poder punitivo impidiendo que llegue el conflicto a su conocimiento. A través del cual las partes pueden recurrir, como forma natural de resolución pacífica del conflicto; ajenas a cualquier forma de extorsión, apremio o venganza que puede implicar la comparecencia ante el Ministerio Público o el Juez.

Sumado a la voluntariedad de concurrir a solucionar la controversia, un elemento importante para destacar es la confidencialidad a diferencia de lo que ocurre

en la etapa judicial en donde la participación del proceso es obligatoria y la regla es la publicidad de todos los actos¹⁸⁶.

Por cuanto la mediación fuera del ámbito tribunalicio resulta mucho más expeditiva y más profunda. Por otra parte, no es necesario someterse a los rituales de comparecer ante el Fiscal o el Juez, es decir que el caso no es uno mas. El proceso cobra en entidad propia única e intransferible y las partes del conflicto se transforman en una suerte de autoridades de la conciliación.

Lo que se acuerde en las audiencias no sienta jurisprudencia mediante la transacción a la que se arriba, ni el caso se constituye en precedente o antecedente de otros que vendrán. El conflicto en este caso tiene un sentido propio y excluyente, perteneciéndole sólo a las partes¹⁸⁷.

La Ciudad de Buenos Aires, a fin de acercar un medio de solución pacífica, tiene previsto el Programa de Mediación Comunitaria y Resolución Alternativa de Conflictos¹⁸⁸. A través de este programa se busca mejorar la calidad de vida de los vecinos mediante una instancia participativa, gratuita y colaborativa en la resolución de conflictos.

El programa por el camino de la construcción de consensos tiene la finalidad de prevenir y solucionar conflictos. Para ello, crea un ámbito que permite la

¹⁸⁶ Montezanti, G. (2000), pág 274.

¹⁸⁷ Córdoba, V A. (2000), pág 70.

¹⁸⁸ Decreto 2696/2003 Boletín Oficial n° 1.836 modificado por el decreto n° 2720/2003, Boletín Oficial n° 1.843.

participación de vecinos, autoridades, entidades intermedias, empresas públicas y privadas, promoviendo así el trabajo en equipo de todos los actores, quienes son convocados para intervenir en distintos ámbitos tratando una gran variedad de temas entre los que podemos encontrar el uso del espacio público, materias de prevención del delito, salud, cultura, problemas comunitarios masivos, etc.

Para llevar a cabo con mas precisión su cometido tiene prevista la mediación escolar, colaborando en la adquisición de habilidades comunicacionales que permiten la democratización de los vínculos, que se establecen dentro de la comunidad educativa. En esta instancia se capacitan a todos los miembros de la comunidad educativa con el objetivo de incorporar las formas participativas-colaborativas de resolución de conflictos a la vida institucional. En forma directa inciden en la prevención de la violencia y armonización de la convivencia sobre la base del acercamiento y el diálogo entre las partes.

También con el objetivo de revalorizar las conductas grupales se previó la Mediación Comunitaria Multiparte para trabajar en la resolución de problemas entre vecinos, entre éstos y organizaciones públicas y privadas. Se la considera una instancia facilitadora de la creación, modificación y participación en Políticas Públicas.

En el ordenamiento de la Ciudad en el ámbito judicial se encuentra prevista la conciliación contravencional¹⁸⁹, en el cual participan las partes y el Fiscal para luego ser homologado por el Juez, al margen de las ventajas mencionadas que

¹⁸⁹ art. 41 de la ley n° 1472.

tiene este instituto para evitar llegar a juicio, se le pueden hacer los siguientes cuestionamientos. El proceso preliminar debería ser llevado a cabo por un Juez, excluido de integrar eventualmente el Tribunal de juicio con el objetivo principal de impedir que el contenido material de este proceso influya en la sentencia ¹⁹⁰.

Para estos casos está previsto que si no hay acuerdo o no es cumplido por el autor, y el caso requiere continúa con el trámite judicial. Se contará con la confesión del imputado, expresa o tácita, producto de la promesa de obtener un posible beneficio. En el proceso de mediación éste, será un elemento que pueda valorarse directa o indirectamente al momento de la determinación del hecho y de la pena. Esto también trae aparejado el riesgo de que la no realización del acuerdo o el posterior incumplimiento por parte del ofensor puedan ser tenidos en cuenta en contra del imputado ¹⁹¹.

¹⁹⁰ En la ley 26.320/94, art. 2 inc 7 del Perú, se señala que el Juez del proceso adversarial debe ser otro como, si el que participara como mediador hubiere vertido opinión.

¹⁹¹ Soza, M P. (2000), pág 59.

Capítulo V

Si el orden de conductas reparte potencia e impotencia, el orden de derecho o de justicia reparte tareas". Werner Goldschmidt en "Conducta, Justicia y Norma" (La Ley, 88-714).

a) Doctrina:

En la última década se pusieron en práctica numerosos cambios para tratar el problema de la seguridad. Para lo cual se adoptaron diferentes políticas tanto en el sistema constitucional como en el del comon law. Éstas se basan en la implementación de diferentes medidas por parte de la policía o de la comunidad para evitar que se cometan delitos.

Entre las distintas experiencias me enfocaré sobre el análisis de la teoría llamada "fixing the broken windows" (Teoría de las Ventanas Rotas) situada dentro de la "criminología de la vida cotidiana"¹⁹². Su tratamiento entiendo que resulta relevante debido a la trascendencia y las críticas que sufrió al aplicarse con el objetivo de mejorar las condiciones de convivencia de las ciudades. Se caracteriza por la inclusión de nuevos actores y la redefinición de las tareas, constituyendo una progresiva sustitución de las técnicas y tácticas policiales tradicionales.

¹⁹² Anitua, G I. (2005), pág, 487.

La teoría de las “ventanas rotas” comienza a ser conocida a partir de un artículo periodístico¹⁹³ publicado en The Atlantic Monthly de los criminólogos James Wilson¹⁹⁴ y George Kelling¹⁹⁵. Está dentro de la teorías de las llamadas de la defensa comunitaria, se centran en repeler los ataques de extraños que sufre la comunidad, que causan desorden y la llevan a la decadencia.

b) Inicio:

Surge a partir de mediados de los años 70, cuando el Estado de New Jersey en los Estados Unidos de América, lanzó un programa denominado “Barrios Seguros y limpios”. Ello obedeció a que las zonas urbanas estaban siendo invadidas por el crimen, se encontraban divididas por el racismo y afectadas por los cambios económicos. Muchas ciudades parecían ingobernables, los alcaldes se encontraban superados por “fuerzas fuera de su control”¹⁹⁶.

El Estado para mejorar la calidad de vida comunitaria proporcionó dinero para sacar a los policías de sus patrulleros y confeccionar recorridos a pie. Lo que los policías hicieron fue elevar el nivel de orden público en los barrios. Su tarea consistía en hacer respetar la ley, aunque con la misma frecuencia involucraba tomar medidas informales o extralegales para proteger lo que el barrio había decidido que era el nivel adecuado de orden público.

¹⁹³ “Broken Windows the Police and neighborhood safety”, volumen 249, n° pág 29-38, Marzo 1982 en Fridman, D. (2001). Pag 67-.79.

¹⁹⁴ Profesor de la Universidad Pepperdine y emerito de la UCLA.

¹⁹⁵ Profesor de la escuela de Justicia criminal de la Rutgers University, miembro de la escuela Kenedy de la Harvard University y asesor del departamento de Policía de Nueva York.

¹⁹⁶ Arroyo, Mario. (2005).

George Kelling acompañó a uno de estos oficiales por el barrio de Newark, un lugar de gran afluencia de público por haber una estación ferroviaria y paradas de ómnibus. Durante las recorridas las personas que quebraban las reglas, que molestaban a la gente en las paradas de ómnibus eran arrestados por vagancia y a los adolescentes ruidosos se les avisaba que permanecieran en silencio.

Las medidas llevaron a que los autores sostuvieron que el desorden dentro de la comunidad y el delito están inexorablemente ligados en una suerte de desarrollo. Una ventana de un edificio rota, si se deja sin reparar lleva a que se rompan el resto de las ventanas, sin importar que sea un barrio bueno o decadente. Así afirmaron que una ventana rota es señal de abandono de que a nadie le importa, por lo que romper el resto de las ventanas no va a tener ninguna implicancia, los autores lo definen como “costo”.

c) Fundamento:

Los desórdenes dentro de la comunidad cuando no son evitados o controlados, generan en los vecinos un desapego con respecto a la comunidad y potencialmente su abandono¹⁹⁷. Así es que Kelling argumentó que las pequeñas ofensas, como prostitución, borrachos en los parques, vandalismo conducen a ofensas más serias, para lidiar con crímenes serios hay que lidiar con los más chicos¹⁹⁸.

¹⁹⁷ Anitua, G I. (2005), pág 487.

¹⁹⁸ Kelling, G. (11/5/1999).

En la posición de la Broken Windows podemos encontrar dos efectos que se van a dar a partir de soportar infracciones y delitos menores, el primero es que como se va a crear una sensación de inseguridad, los imitadores de estos comportamientos incorrectos se multiplicarán, generando la creencia de que a nadie le importa. El segundo es que se va a generar un propicio ambiente para que se cometan delitos más graves.

El artículo menciona una experiencia que realizó en 1969 un psicólogo de la Universidad de Stanford llamado Philip Zimbrando, en dos ciudades de Estados Unidos. La misma consistió en estacionar un automóvil sin placa de identificación y con el capot levantado en una calle del Bronx, y otro automóvil similar en una calle de Palo Alto, estado de California. El automóvil del Bronx fue atacado por “vándalos” a menos de diez minutos de su “abandono”. Los primeros en llegar fueron una familia integrada por el padre, la madre y el hijo joven, quienes quitaron el radiador y la batería. En menos de veinticuatro horas, todos los elementos de valor habían sido sustraídos. A ello le siguió la destrucción errática, las ventanas fueron destruidas, varias partes rayadas y el tapizado desgarrado. Los niños comenzaron a utilizar el auto como lugar de juego. La mayoría de los “vándalos adultos” estaban correctamente vestidos y parecían ser blancos y de buena presencia. En paralelo el automóvil de Palo Alto no fue tocado por mas de una semana. En consecuencia Zimbrado destruyó una parte con un martillo, pronto los transeúntes se unieron a la destrucción. En pocas horas, el auto había sido dado vuelta, absolutamente estropeado, siendo que los agresores parecían principalmente gente blanca respetable.

La prueba llevó a que los coautores (Kelling y Wilson) infieran que la propiedad descuidada se convierte en presa fácil de gente que sale a divertirse o a saquear incluso de gente que normalmente no soñaría con hacer esas cosas. Los que probablemente se consideren a sí mismos cumplidores de la ley. Una vez que las barreras comunitarias son levantadas, la zona se vuelve vulnerable a la invasión criminal.

Por lo tanto, luego de que el respeto y el cumplimiento de los derechos cívicos son dejados de lado, se llega a una sensación general de que a nadie le importa. Por eso es que deben ser sancionados todos los delitos o faltas administrativas por mas pequeños que sean, para crear espacios urbanos limpios, más cuidados, que no estimulen la comisión de delitos.

Otro ejemplo son las sensaciones que producen en los pasajeros de subterráneo inofensivos desórdenes como los “grafiittis”. La proliferación de éstos aún cuando su contenido no sea obsceno, confronta al pasajero con el ineludible conocimiento de que el ambiente que soporta diariamente durante una hora o más, está fuera de control. Lo que implica que alguien puede invadirlo y producir cualquier daño que su mente pueda imaginar, sin ningún límite.

Para aplicar la “...Broken Windows”, se pensó como principal instrumento a la policía en contra de las tendencias de la criminología moderna que se apoyan en la participación ciudadana y medios alternativos de finalización del conflicto. Si bien reconoce que los ciudadanos pueden hacer mucho, la autoridad policial resulta la clave para el mantenimiento del orden. La esencia del rol que va a

cumplir es fortalecer los mecanismos de control informales de la propia comunidad, que trae aparejado el riesgo de que desalojen a personas por ser consideradas indeseables con criterios vagos y localistas.

Dentro de esta táctica de defensa de la comunidad, el policía, identificado por su uniforme; es la persona que debe aceptar la responsabilidad cuando se la requiere. Ellos serán, quienes distingan entre lo que es necesario para obtener la seguridad en las calles y lo que simplemente resguarda formas de vivir o meras valoraciones.

El trabajo vital de la policía es mantener el orden en situaciones precarias, sin que deje de lado la investigación criminal y la respuesta de llamados de auxilio. Por lo que tiene que reconocer la importancia de mantener a las comunidades intactas sin ventanas rotas, rompiendo el ciclo de declinación urbana, focalizando las técnicas de intervención en las pequeñas incivildades.

Su primer aplicación tuvo lugar en el subterráneo de Nueva York que a finales de los años 80¹⁹⁹ se encontraba cubiertos de graffittis. Estos empezaron a ser abandonados por los usuarios, produciendo que aumentara el abandono y la sensación de inseguridad de las instalaciones.

Para remediar la situación de inseguridad se adoptó una nueva política municipal que fue llevada a cabo por el Director del Metro, David Gumm, asesorado por Kelling. La misma declaraba que ningún carro del metro que terminara

¹⁹⁹ Gagnier de Mendoza, M J. (2006).

su turno manchado con graffittis saliera a circular nuevamente hasta que fuera repintado. En poco tiempo las medidas tuvieron resultado satisfactorio, dado que los improvisados artistas entendieron que sus obras no iban a durar y empezaron a desistir de continuar con sus ataques.

Posteriormente, como Director de Policía del Metro se sumo William Bratton, entre sus objetivos estaba el de perseguir a los pequeños delincuentes, como quienes entraban sin pagar, estaban en estado de ebriedad o hacían cualquier tipo de desmán en el interior de las instalaciones. Se apoyaba en la idea de que si se comete una transgresión por pequeña que sea y se deja sin perseguir, siempre habrá imitadores.

Al asumir en el año 1994, Rudolph Giuliani como alcalde de Nueva York, nombró director del Departamento de Policía a William Bratton. Luego de los resultados positivos que tuvo la experiencia en el subterráneo aplicó estrategias similares en la Ciudad para atacar transgresiones menores como orinar en la vía pública, arrojar basura, portar armas, etc....

Para implementar la nueva estrategia de combate del delito, se realizaron reformas en el Departamento de policía de la ciudad que implicaron cambios organizacionales, descentralización, nueva distribución de las responsabilidades y el nombramiento de 12.000 nuevos policías.

La nueva función que comenzó a llevar a cabo la policía no fue sólo la de resolver crímenes ya cometidos, sino la de dismantelar las empresas criminales y

sus sistemas de apoyo. La tarea se centraba en eliminar aquellas cosas con las que los criminales generalmente necesitan para culminar sus operaciones, como la posesión ilegal de armas de fuego, los vendedores de artículos ilegales, los talleres de desmantelación de autos, etc...

Las acciones llevadas a cabo por la policía de “lucha sin cuartel” contra la delincuencia fueron denominadas por los medios de comunicación masiva “tolerancia cero”, término que fue renegado por sus impulsores que las llaman “reformas organizacionales”. El rechazo a la primer designación fue por la posibilidad de generar reacciones negativas en quienes no conocen su contenido pudiendo asociarla con la ausencia de compasión, brutalidad policial, atentado a las libertades civiles²⁰⁰. En tanto que su objetivo se enfoca en poner fin a todo síntoma de impunidad y dejar en claro, que quien transgredía la ley, tenía que atenerse a las consecuencias

Las cifras que acompañan la gestión muestran que en un plazo de diez años se logró un cambio significativo, ya que en 1990 se registraron 2200 asesinatos y en el año 2000 se redujeron a 600. En 1990, 6000 personas fueron heridas en tanto que en el año 2000 fueron 2500. En 1990 fueron denunciados 700.000 delitos, mientras que en el inicio del lustro siguiente 300.000²⁰¹.

d) Críticas:

²⁰⁰ Keeling, G y Bratton, W. (1982).

²⁰¹ Bratton, W y William, A. (1999)

Entre las críticas que se le han hecho a la Teoría, es que reconstruye la idea de “comunidad patológica”²⁰² en forma circular, ya que entiende que la causa del delito es el desorden, pero también que el efecto del delito es el desorden y el miedo.

También lo que los autores consideran desorden dentro de la comunidad, puede ser que algunos las vean como conductas ilegales y que otros no. Por lo que puede ser que las áreas de control policial se agranden, con el riesgo de invadir así la esfera privada de las personas sin que afecten o pongan en peligro un bien jurídico.

Para los detractores, las reformas consisten en la militarización de la policía como si equipos Swat estuvieran recorriendo la ciudad con la misión de cazar y destruir. Se basó en una reorganización radical de la policía, que tuvo como resultado una distancia considerable de la población, extrema dureza y aislamiento de la función de “guerra a la criminalidad”.

A lo antedicho debe sumársele las críticas orientadas a la brutalidad policíaca, que acompañó su desarrollo y a las constantes demandas de violación de los Derechos Humanos. Las últimas, articuladas por grupos étnicos minoritarios, como los negros y los latinos, que la llamaron policía racista o para pobres²⁰³. A éstas extralimitaciones se le atribuyen la muerte de Amadou Diallo²⁰⁴ en febrero de 1999, quien tenía 22 años era de raza negro, extranjero, proveniente de la República de

²⁰² Pitch, T. (1996), pág. 52.

²⁰³ “Esta selección no sería causal, y respondería no sólo a la exclusión practicada por las nuevas modalidades económicas, sino también a las viejas y asentadas prácticas racistas de la sociedad estadounidense”, Anitua, G I. (2005), pág 476.

Nueva Guinea, y se desempeñaba como vendedor ambulante en las calles de Manhattan. El 4 de febrero de 1999 murió en el vestíbulo de un edificio humilde del Bronx, acribillado por 19 balazos de policías pertenecientes a una unidad especializada en combatir delitos violentos, quienes lo confundieron con un peligroso violador. Los policías en su descargo dijeron que el inmigrante no hizo caso y sacó algo oscuro, que luego se comprobó que era una billetera y el abuso sufrido por Abnes Louisma en 1997.

Conclusión

Para llevar a cabo el presente trabajo utilicé los conocimientos adquiridos durante los dos años cursados en la Maestría en Derecho Penal de la Universidad de Palermo. Las materias del Core me brindaron herramientas que utilicé sobre todo en los primeros capítulos y las específicas de la orientación, medios para poder enfocar el trabajo correctamente. Además de ello fueron de gran ayuda la información obtenida en las bibliotecas de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, del Consejo de la Magistratura de la C.A.B.A y la de la Universidad de Palermo. Durante el proceso de selección de doctrina y jurisprudencia fueron de invaluable ayuda las sugerencias del Dr. Ignacio Gabriel Anitua, a quien le agradezco su tiempo, y con ellas pude enriquecer el trabajo.

Desde el momento que empecé a esgrimir las ideas para llevar a cabo el trabajo me focalicé en tratar de responder un interrogante que se inició con un artículo de los Schwendigers y que luego fue continuado por Alessandro Baratta. El mismo se refería al siguiente dilema sí, ¿queremos ser defensores del orden o custodios de los Derechos Humanos?²⁰⁵.

Para dar una respuesta certera a ese interrogante comencé describiendo el ámbito donde se aplica el Derecho Contravencional. También profundicé sobre la capacidad de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para dictar su propio sistema normativo, que le fuera otorgada por el gobierno Nacional a través de la ley nº 24.588.

²⁰⁵ Lurrari, E. (1992), pág 217 que cita el artículo publicado en Taylor, I; Walton, P; Young J (comps).

Luego puntalicé que la aplicación del Derecho Contravencional es el resultado de un consenso general que da una comunidad pluralista garantizando la libertad de sus miembros. En ese marco, respetando los derechos individuales, tiene la misión de resolver los conflictos de convivencia que se dan dentro de la ciudad.

Después de haber realizado un recorrido por las desaventuras que sufrió la Ciudad de Buenos Aires al dictar su propio sistema normativo, quedó en evidencia que dada la naturaleza penal del mismo, en su aplicación son exigibles las garantías previstas en la Constitución Nacional y en los Tratados Internacionales. En el camino se derogó un sistema autoritario, encabezado por los “edictos policiales”, por otro que asegura a los ciudadanos un trato digno.

La intención que he tenido es dejar en claro que los cuestionamientos que sufrió el Código Contravencional en sus inicios y sus sucesivas reformas, partían de un error de concepto al enrostrarle la función de aplacar la crisis de seguridad. Las críticas eran alentadas en gran medida por los medios de comunicación masiva como es la televisión, prensa y radio, que quieren seguridad a través de la reducción de los derechos fundamentales, lo que se ha llamado derecho a la seguridad.

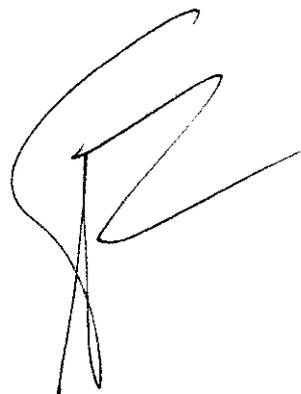
Es un ejercicio de poder terriblemente perverso y ese ejercicio de poder se incentiva cuando en el discurso se pretende oponer el valor seguridad al valor libertad, olvidando que en el marco republicano “seguridad” y “libertad” no son valores encontrados, sino que la seguridad debe ser seguridad de las libertades²⁰⁶

²⁰⁶ Convencional Eugenio Raúl Zaffaroni, antecedentes parlamentarios de la ley n° 10.

Los cambios en la policía, la determinación de la pena, el castigo, las teorías criminológicas, la filosofía penal y las demás reformas políticas que se adopten deben ser entendidos mejor viéndolos como elementos interactivos en un campo estructurado de control del delito y justicia criminal. Por lo que para llegar al objetivo de elevar la calidad de vida de los ciudadanos se debe trabajar con la comunidad y de acuerdo con los derechos constitucionales haciendo cumplir la ley, preservando la paz, reduciendo el temor y proveyendo un ambiente seguro.

Debemos seguir en la senda de una solución pacífica de los conflictos a través de las posiciones políticas democráticas y progresistas, para no caer nuevamente en las tenencias autoritarias y políticas de sospecha. Seguramente este camino que será cuestionado por no conseguir soluciones inmediatas pero no por ello el pesimismo de la razón deberá vencer al optimismo de la voluntad.

Con el nuevo Derecho Contravencional se ganó una batalla contra el autoritarismo, pero es una tarea en la que no podemos darnos descanso. Esta labor conjunta nos corresponde a todos los actores de derecho que tengamos como norte los principios constitucionales que abrazan a los estados democráticos, asegurándonos así el libre desenvolvimiento de una sociedad plural.

A handwritten signature in black ink, consisting of several fluid, overlapping strokes that form a stylized, abstract shape.

BIBLIOGRAFÍA:

- Aboso, G E. (2005). El Principio de lesividad y su aplicación práctica en el Derecho Contravencional. Revista de Derecho Penal, Delitos, contravenciones y faltas de la Ciudad Autónoma de Bs Bs n° 2. Santa Fe: Rubinzal-Culzoni, pág 11.
- Abregu, M. (18/3/1998). Diario Clarín. Buenos Aires.
- Aftalion, E. (1969). Tratado de Derecho Penal parte especial. Buenos Aires: Fedye.s.
- Agüero, A H. (2000). Faltas y Delito T I (Jurisprudencia). Buenos Aires: Dike.
- Almeyra, M A. (2004). Sobre la unificación de fueros con competencia penal en la Capital Federa. La Ley C, pág 1552.
- Anitua, I.G (1997). Los Limites temporales al Poder Penal del Estado. En Nueva Doctrina Penal 1997 A. Buenos Aires: Del Puerto S.r.l.
- Anitua, I.G (2005). Historias de los pensamientos Criminológicos. Buenos Aires: Editores del Puerto.
- Arroyo, M. (2005). Evaluando la “estrategia Giuliani”, la Política de Cero tolerancia en el Distrito Federal. www.idrc.ca (Centro Internacional de Estudios sobre Seguridad).
- Atienza, M. (1985). Introducción al Derecho. Barcelona: ed Barcanova.
- Baratta, A. (1998). “Criminología crítica y crítica del Derecho Penal”, (5° ed).Madrid: Siglo XXI.
- Barra, C R. (2003).“Tratado de Derecho Administrativo”, Tomo II. Avellaneda: Abaco.
- Bratton, William y William, A. (1999).“Crimen y Castigo, lo que hemos aprehendido acerca del trabajo policiaco”, city Journal Spring , www.Manhattan-institute.org.
- Beccaria, C (sf). De los delitos y de las penas. Ed Laser.
- Betegan, J (1996). Sanción y Coacción. En el derecho y justicia edición Ernesto Garzón Valdés y Francisco Laporta. Madrid: Trotta.
- Bidart Campos, G. (1998).Tratado de Derecho Constitucional. Buenos: Ediar.

- Bielsa, R y Graña, E. (1995). Poder Judicial y autonomía de la Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires: Ad-Hoc.
- Binder, A. (1997). Política Criminal de la formulación a la praxis. Buenos Aires: Ad-Hoc.
- Bujan J y Cavalieri C (2003). Derecho Contravencional y su Procedimiento. Avellaneda: Abaco.
- Cañal, D. (2006). Decisiones Judiciales. Buenos Aires: Quorum, Bs As.
- Carrió, A. (2000). Garantías Constitucionales en el proceso penal (4º ed actualizada y ampliada). Buenos Aires: Hamurabi.
- Cassagne, J C. (2002). Tratado de Derecho Administrativo (7º ed, reimpresión), ed Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- Cevasco, L J y Fernández, W H. (2000). Derecho Contravencional de la Ciudad de Bs As. Buenos Aires: Fabián Di Placido.
- Comte, C. (1836). Tratado de Lejislación y esposición de leyes jenerales T I. Barcelona.
- Córdoba, V A. (2000).
- Corti, L. (20059. Un caso de dudosa aplicación del Principio de Insignificancia”, La Ley litoral, pág 675.
- De la Rúa, J. (1994). El nuevo status jurídico de la Ciudad de Bs As. La Ley E, pág 1122.
- Durkheim, E. (sf). La división del trabajo social.
- Eckmedjian, M A.(1999). Tratado de Derecho Constitucional T V (arts. 87 a 129). Buenos Aires: Depalma.
- Entelman, R F. (2002). Teoría de conflictos. Barcelona: ed Gedisa.
- Farrel, M D. (1977). Cuestiones de Filosofía y Derecho. Buenos Aires: Cooperadora de Derecho y Ciencias Sociales.
- Farrel, M D. (1998). El Derecho Liberal. Buenos Aires: ed Abeledo Perrot.
- Ferrajoli, L. (1997). Derecho y Razón. Madrid: Trotta.

- Fontan Balestra, C. (1995). Tratado de Derecho Penal tomo I. Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- Fridman, D. (2001). Ventanas rotas: La policía y la seguridad en los barrios en Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales. n° 15-16. Buenos Aires: Juan Pegoraro.
- Gagnier de Mendoza, M J. (2006). Propuestas factibles para combatir graffiti. www.flickr.com.
- García Clavero, P. (2003). La nueva política criminal intimidatoria e inocuizadora: el caso de la seguridad ciudadana. ¿Mas Derecho?, año 3. Buenos Aires: Fabián Di Placido.
- Gelly, M A. (2003). Constitución de la Nación Argentina comentada y concordada 8 2° ed). Buenos Aires: La Ley.
- Gil Domínguez, A. (1997). Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, un recorrido crítico. Buenos Aires: Eudeba.
- Hendler E y Gullco V. (2003). Casos de derecho penal comparado (2° ed). Buenos Aires: Editores del Puerto.
- Hernández, A. (1997). Federalismo, autonomía y Ciudad de Bs As, en la reforma constitucional de 1994. Avellaneda: Depalma.
- Jakobs, G. (1997). Derecho Penal, Parte General. Madrid: Marcial Pons.
- Jakobs, G. (2002). ¿Que protege el Derecho Penal: bienes jurídicos o la vigencia de la norma?, 1° reimpresión. Mendoza: ediciones jurídicas cuyo.
- Kelling, G.(11/5/1999).Darío Clarín. Buenos Aires: Sección sociedad
- Jimenez de Asua, L. (1983). Tratado de Derecho Penal (5° ed actualizada). Avellaneda: Losada.
- Laurrari, E. (1992). La herencia de la criminología crítica. (2° ed). México: Siglo veintiuno.
- Levene, R. (1968). Introducción al Derecho Contravencional. Buenos Aires: Depalma.
- Losa, N O. (1998). Derecho Municipal Público Provincial y Contravencional". Mendoza: ediciones jurídicas Cuyo.

- Maier, J B (1996). Nacimiento y Desarrollo de la Policía Institucional en Nueva Doctrina Penal. Buenos Aires: editores Del Puerto.
- Martín, A. (2007). El lugar de la agencia policial en la reconfiguración del mapa ciudadano (Notas sobre algunas cuestiones relacionadas con el paradigma de la “seguridad urbana” en la Ciudad de Buenos Aires) disponible en www.eldial.com.
- Mill, S J. (1993). Sobre la libertad. Buenos Aires: Alianza.
- Mir Puig, S. (1998). Derecho Penal parte general (5° ed). Barcelona: Repetto.
- Montezanti, G. (2000). Seguridad ciudadana y control social en Resolución alternativa de conflictos penales. compiladora Gabriela Rodríguez Fernández. Buenos Aires: editores del Puerto.
- Muñoz Conde, F y García Aran, M. (2002). Derecho Penal, parte general (5° ed). Valencia Tiran lo Blanch.
- Neuman, E. (1997). Mediación y conciliación penal. Buenos Aires: Depalma.
- Nino, C S. (1992). Introducción al análisis del derecho (2° ed, 5° reimpresión). Buenos Aires: Astrea.
- Núñez, R C. (1987). Tratado de Derecho Penal”, T I. Córdoba: Marcos Lerner.
- Pitch, T.(1996). Que es el control social en Delito y Sociedad nº 5. Buenos Aires: Juan Pegoraro.
- Quiroga Lavié, H. (1996). Constitución de la Nación Argentina comentada. Buenos Aires: Zavalía.
- Radrizzani, J F. (2004).Ensayo sobre las contravenciones. La Ley Provincia de Buenos Aires, pág 129.
- Romero Villanueva, H. (2006). El devenir histórico y constitucional de la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires. Revista Justicia Portefña, edición 1, pág 18.
- Rosatti, H. (2001). Tratado de Derecho Municipal Tomo IV (2° edición actualizada) Santa Fe: Rubinzal Culzoni.

- Roxin, C. (2006). *Derecho Penal Parte General* T 1 (reimpresión). Madrid: Civitas.
- Rua, G S. (2005). El (Ab)uso del Espacio Público en la Ciudad de Buenos Aires”, *Revista de Derecho Penal, Delitos, contravenciones y faltas de la Ciudad Autónoma de Bs Bs* n° 3. Santa Fe: Rubinzal-Culzoni, pág 169.
- Rusconi, M. (2005). Reformulación de los sistemas de justicia penal en América Latina y policía: algunas reflexiones. *Revista de Derecho Penal, Delitos, contravenciones y faltas de la Ciudad Autónoma de Bs Bs* n° 3. Santa Fe: Rubinzal-Culzoni.
- Sagües, P N. (2004). *Teoría de la Constitución* (1° reimpresión). Buenos Aires: Astrea.
- Soler, S. (1999). *Derecho Penal Argentino Tomo I*, actualizado por Guillermo J Fierro. Buenos Aires: Tea.
- Soza, M P .(2000). *Derecho penal mínimo, garantías constitucionales y sistemas informales de resolución de conflictos en Resolución alternativa de conflictos penales* compiladora Gabriela Rodríguez Fernández. Buenos Aires: editores del Puerto.
- Spota, A A (1995). *Naturaleza Político-Institucional de la Ciudad*, LL A, pág 966.
- Sutherland, E. (1999). *El delito de cuello blanco. Genealogía del Poder*
- Van Parjis, P . (1992). *¿Que es una sociedad justa? en Introducción a la Práctica de la Filosofía Política*. Ed Nueva visión
- Villada, J. (1997). *Manual de Derecho Contravencional*. Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- Zaffaroni, E R. (1986). *Manual de Derecho Penal Parte Gral*. Buenos Aires: Ediar.
- Zaffaroni, E R. (1998). *Tratado de Derecho Penal, Parte General Tomo I*. Buenos Aires: Ediar.
- Zaffaroni, E R, Alagia A y Slokar, A. (2000). *Derecho Penal Parte General*. Buenos Aires: Ediar.

Curriculum Vitae

Antecedentes Personales

Nombres y Apellido: Alejandro Alberto Foster.

Fecha de Nacimiento: 19 de Octubre de 1977.

Nacionalidad: Argentina.

Estado Civil: Soltero.

D.N.I : 26.315.540.

Dirección: Julián Alvarez 128, P 1, Dto F – Capital Federal ”.

Código Postal: 1414.

Teléfono: 4-854-6920.

E- mail: Alefoster@yahoo.es

Estudios cursados

1996 - 2002

- Título Abogado (orientación general)

Facultad de Derecho
Universidad de Buenos Aires

1991 - 1995

- Título Bachiller con orientación

Jurídico Contable
EMEM n° 2

Estudios de Posgrado

- Posgrado de especialización en Derecho Penal, dictado por la Universidad de Palermo.
- Maestría en Derecho Penal, dictada por la Universidad de Palermo (pendiente la presentación de tesis).
- Posgrado en administración de Justicia, dictado por la Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Justicia de la Nación (136 horas cursadas).

Idiomas

- INGLÉS
 - Buen dominio Oral y Escrito
 - nivel intermedio -
 - Icana
 - Facultad de Derecho

Experiencia Laboral

- agosto 1997- Febrero 2004 Juzgados Nacional en lo Correccional n° 7, Poder Judicial de la Nación. Auxiliar administrativo.
- febrero 2004 – Actual Juzgado de Primera Instancia en lo Contravencional y de Faltas n° 19. Prosecretariocoadyuvante.

Trabajos Publicados:

- Algunas reflexiones sobre la reforma introducida en la ley 25.882 escrito en coautoría con Federico Larrain, publicado en la página Web del Dr. Marco Antonio Terragni.

- Análisis del Fallo “Ventura, Vicente José y otros” de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, publicado en www.editorialfabiandiplacido.com.ar.
- Artículo “Doble conforme en el proceso contravencional”, publicado en www.derechopenalonline.com

Docencia

- Ayudante de Derecho Penal II en la Facultad de Derecho de la Universidad de la Policía Federal Argentina.