

Derecho Penal, Contravencional y de Faltas

El control y la prevención del delito en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Por Guillermo E. H. Morosi

SUMARIO: I. Introducción.- II. La naturaleza jurídica y estatus legal de las contravenciones.- III. Estrategias de prevención de ilícitos de carácter penal.- IV. La seguridad pública en la Ciudad de Buenos Aires.- V. Gobernar para la (in)seguridad, el temor y el cortoplacismo.- VI. Conclusiones.- VII. Bibliografía

I. INTRODUCCIÓN

La Constitución Nacional de 1994 equiparó a la Ciudad de Buenos Aires con el resto de las provincias (1), al menos en lo que hace a la atribución y al ejercicio pleno de determinadas facultades o competencias características de aquéllas en cuanto gobiernos autónomos o independientes del federal, tales como la relativa a la legislación, investigación y juzgamiento de contravenciones y faltas. En ese orden de ideas, el art. 129 le acordó "un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción".

Esas facultades, sin embargo, se vieron notable e injustamente cercenadas por la ley 24588 (2), esto es, la "Ley que garantiza los intereses del Estado nacional en la Ciudad de Buenos Aires", tal la denomina-

ción que surge de su epígrafe, también conocida como "Ley Cafiero", en honor a su mentor.

Ente las citadas restricciones, en materia de "seguridad" se encontraba hasta no hace mucho la impuesta por el art. 7 de aquel cuerpo normativo (3), cuestión que finalmente fue zanjada por la ley 26288 (4), que sustituyó aquella norma, en función de lo cual, ahora, el gobierno nacional ejerce en la Ciudad de Buenos Aires, mientras ésta sea capital de la República, sus funciones y facultades en materia de seguridad con la extensión necesaria para asegurar la efectiva vigencia de las normas federales (primer párrafo), al tiempo que el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires ejerce las funciones y facultades de seguridad en todas las materias no federales (párr. 2) (5).

(1) A propósito, y por estrictas razones de pertinencia con el tema objeto de estudio, evitamos aquí la rica discusión académica que se da en el ámbito del derecho constitucional en torno a si, a partir de la mentada reforma constitucional, la Ciudad de Buenos Aires es una provincia, un municipio o un "ente" intermedio.

(2) BO del 30/11/1995.

(3) Que establecía lo siguiente: "El gobierno nacional seguirá ejerciendo, en la ciudad de Buenos Aires, su competencia en materia de seguridad y protección de las personas y bienes. La Policía Federal Argentina continuará cumpliendo funciones de policía de seguridad y auxiliar de la justicia en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires, dependiendo orgánica y funcionalmente del Poder Ejecutivo nacional. La ciudad de Buenos Aires y el Estado nacional suscribirán los convenios necesarios para que éste brinde la cooperación y el auxilio que le sean requeridos para garantizar el efectivo cumplimiento de las órdenes y disposiciones emanadas de los órganos de gobierno de la ciudad de Buenos Aires. La ciudad de Buenos Aires podrá integrar el Consejo de Seguridad. No podrá crear organismos de seguridad sin autorización del Congreso de la Nación".

(4) BO del 7/9/2007.

(5) Por las razones apuntadas en la nota 1, omitimos cualquier tipo de referencia crítica a cuestiones tales como el modo en que el gobierno nacional "otorgó" o "concedió" esa competencia, a la dudosa constitucionalidad de la facultad desde el momento en que, al no prever la remisión de la correspondiente partida presupuestaria, la Ciudad de Buenos Aires terminó asumiendo gratuitamente los costos de una tarea que venía desarrollando el gobierno nacional con base en fondos presupuestados en y para ese rubro, que ahora deberían ser redireccionados hacia quien efectivamente asumió aquélla, todo lo cual contraría la letra del art. 75, inc. 2, párr. 3, que establece que "La distribución (de la coparticipación de la recaudación por contribuciones) entre la Nación, las provincias y la ciudad de

El control y la prevención del delito...

Por lo expuesto, y desde la perspectiva, la Ciudad de Buenos Aires, en cuanto gobierno autónomo, a las cuestiones relativas a los regímenes contravencionales y de faltas, desde hace unos años se ha sumado la relativa a la seguridad respecto de todas las materias (delictuales) no federales.

Esta "concesión" -por denominarla de alguna manera- del gobierno nacional hacia la Ciudad de Buenos Aires terminó siendo una especie de "caballo de Troya", puesto que, guiado por la desesperación en mostrar (y capitalizar los eventuales réditos de) la capacidad de gestión (6), lejos de reclamar y discutir la falta del oportuno traspaso del presupuesto, esto es, los fondos para poder generar desde cero una fuerza de seguridad con suficiente capacidad técnica y operativa para satisfacer las necesidades propias de aquélla, el gobierno local decidió ignorar, o, mejor dicho, negar ese obstáculo y avanzó en la creación de su propia policía, la Policía Metropolitana, lo que ocurrió a través de la Ley de Seguridad Pública (7).

El resultado está a la vista diariamente, ya que con incipiente regularidad asistimos a discusiones entre ambos gobiernos relativas a la incumbencia de sus respectivas esferas de actuación y a las consiguientes responsabilidades institucionales de su obrar o de su falta de obrar, según sea el caso, tema el último que en el ámbito práctico se ve profundizado y es de suma gravedad, desde el momento en que el gobierno nacional directamente niega todo tipo de colaboración al gobierno local en la investigación y gestión de cuestio-

nes relativas a materia no-federal (8), dejando a salvo las investigaciones iniciadas por flagrancia.

II. LA NATURALEZA JURÍDICA Y ESTATUS LEGAL DE LAS CONTRAVENCIONES

Hablar de contravenciones es hablar de derecho penal, es decir, una de las facetas del poder punitivo estatal.

En efecto, la doctrina especializada prácticamente no discute el hecho de que la diferencia entre los delitos y las contravenciones es meramente cuantitativa (9), sólo que esa diferencia está en la menor intensidad de la afectación a bienes jurídicos y en la menor intensidad en la reacción estatal.

Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre con los delitos -cuya tipificación corresponde al Congreso Nacional (cfr. art. 75, inc. 12, CN)-, a partir de la reforma constitucional de 1994 la criminalización primaria de las conductas que integran el régimen contravencional es materia privativa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; lo mismo sucede respecto de su investigación y juzgamiento, que es llevado a cabo por el Poder Judicial local (cfr. arts. 129, CN; y 8, ley 24588).

A lo dicho cabe agregar lo ya señalado en cuanto a que, según lo dispone el art. 7 de aquel cuerpo normativo en su nueva redacción, "El gobierno de la Ciudad de Buenos Aires ejercerá las funciones y facultades de seguridad en todas las materias no federales".

La dimensión del control social que desde hace más de cien años el Estado lleva a cabo, primero a través

Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional".

(6) Tema éste sobre el que volveremos más adelante (ver pto. V).

(7) Ley 2894 (BOCBA del 24/11/2008), cuerpo normativo que -además- se refiere a cuestiones conexas: los foros de seguridad pública (tema que será abordado más adelante, en el pto. IV, apart. c), las atribuciones del jefe de gobierno y del ministro de Justicia y Seguridad, las funciones del cuerpo policial, estableciendo las pautas a que deberá ajustarse el Estatuto de la Policía Metropolitana, crea la Obra Social de la Policía Metropolitana, la Auditoría Externa Policial, el programa de participación ciudadana para el seguimiento del accionar de la policía metropolitana, el Instituto Superior de Seguridad Pública y el Plan General de Seguridad Pública.

(8) Con una interpretación bastante peculiar de qué es lo que debe entenderse por "materia no federal", pues se pretende dividir aguas en base a los dos Convenios de Transferencia Progresiva de Competencias Penales a la Ciudad de Buenos Aires, refrendados por ambos cuerpos legislativos (nacional y local) a través de las leyes 597 (BOCBA del 29/6/2001) y 25752 (BO del 28/7/2003), para el primer convenio, y 2257 (BOCBA del 22/1/2007) y 26358 (BO del 31/3/2008), para el segundo.

(9) Zaffaroni, Eugenio R.; Alagia, Alejandro y Slokar, Alejandro, "Derecho penal. Parte general", Ed. Edlar, Buenos Aires, 2000, p. 107; Bacigalupo, Enrique, "Derecho penal. Parte general", Ed. Hammurabi, Buenos Aires, 1999, p. 54; Stratenwerth, Günter, "Derecho penal. Parte general. I. El hecho punible", trad. de la 2ª ed. alemana (1976) por Gladys Romero, Ed. Fabián J. Di Plácido, Buenos Aires, 1999, p. 25; Vázquez, Marcelo y Aboso, Gustavo E., "Código Contravencional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Comentado, anotado y concordado con jurisprudencia y legislación complementaria", Ed. Falra, Buenos Aires, 1999, p. 52; Cevasco, Luis y Fernández, Walter H., "Derecho contravencional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires", Ed. Fabián Di Plácido, Buenos Aires, 2000, ps. 54/55; Buján, Javier A. y Cavaliere, Carla, "Derecho contravencional y su procedimiento", Ed. Ábaco, Buenos Aires, 2003, ps. 30/33 y 70, entre otros.

de los edictos policiales y, a partir de la autonomía local, a través del régimen contravencional (10), es puesto de manifiesto, entre muchos otros, por Zaffaroni, quien grafica la cuestión poniendo de resalto que antes de la sanción del Código Penal (1911) el control social en nuestro país se llevó a cabo (sólo) a través de ordenanzas heredadas del régimen monárquico que hacia fines del siglo XIX sirvieron de base para la confección del catálogo de edictos policiales. Y que la cuestión no es menor si se tiene en cuenta que el control social sobre los efectos y consecuencias de la enorme corriente inmigratoria que arribó a nuestro país, en especial a la Ciudad de Buenos Aires, tuvo lugar precisamente antes de la sanción del Código Penal y únicamente a través de aquel régimen punitivo, que el autor denomina "subterráneo" (11).

Con base en esta breve reseña, podemos extraer dos conclusiones importantes para este trabajo: por un lado, el régimen contravencional es propio del derecho penal (y, por ende, ajeno al derecho administrativo); por otro, el diseño de los tipos contravencionales, su investigación y juzgamiento, así como también, la respectiva tarea prevencional (12), corresponden a la órbita local de la Ciudad de Buenos Aires (13).

III. ESTRATEGIAS DE PREVENCIÓN DE ILÍCITOS DE CARÁCTER PENAL

Como lo anunciáramos, el objeto de este trabajo es -desde la perspectiva del espectro penal propiamente dicho y contravencional- determinar a qué tipo de estrategia de prevención se adecua la política que sobre la materia implementa la Ciudad de Buenos Aires. Por ese motivo, no vamos a ahondar en la definición de cada una de aquellas sino, por el contrario y en forma sintética, enunciaremos los elementos característicos de cada una de las tres que permitan identificarlas.

En ese orden de ideas, Sozzo define a la estrategia de prevención del delito como una forma de pensar

y practicar la prevención del delito más allá de la pena, que posee efectos sociales y culturales característicos. Y siguiendo a Simon, explica que el campo complejo que se identifica como "prevención del delito" debe ser entendido como "un ámbito del gobierno del delito/gobierno a través del delito" (14). Dentro de esas fronteras conceptuales -dice el autor-, pueden distinguirse tres tácticas alternativas de prevención del delito en los diversos horizontes culturales que atraviesa el debate internacional: la situacional y ambiental, la social y la comunitaria.

Siguiendo a Sozzo, a continuación veremos, de modo sucinto, en qué consiste cada una (15).

a) La prevención situacional y ambiental

Esta táctica comprende: 1) medidas dirigidas a formas altamente específicas de delito; 2) que involucran el manejo, diseño o manipulación del ambiente inmediato en que éstos suceden; 3) en un modo tan sistemático y permanente como sea posible; 4) en forma tal de reducir las oportunidades de estos delitos; 5) tal como son percibidos por un amplio conjunto de potenciales ofensores (16). A su vez, en lo que respecta al blanco u objeto de prevención, se distingue entre prevención primaria (dirigida a la población en general), prevención secundaria (dirigida a grupos sociales en riesgo de realizar delitos, esto es, potenciales delincuentes) y la prevención terciaria (dirigida a aquellos que ya realizaron delitos, o sea, delincuentes conocidos).

En aras de perfeccionar la clasificación, también se parte de un enfoque "bidimensional" de la cuestión, es decir, se concibe a la intervención preventiva no sólo como dirigida a evitar que las personas cometan delitos, sino además a evitar que sean víctimas de ellos. A su vez, a estos dos planos se agrega un tercero, que orienta las intervenciones no a las personas (como autores o víctimas) sino a las "situaciones", esto es,

(10) Cabe destacar que en 1996 se sancionó la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (de aquí en más CCABA) (BOCBA del 10/10/1996) y que los edictos policiales quedaron tácitamente inoperantes recién en marzo de 1998, a raíz de la sanción de las leyes 10 y 12 (BOCBA del 15/3/1998), esto es, el Código Contravencional (o de "Convivencia urbana") y la Ley de Procedimientos Contravencional, respectivamente, dictados sobre la base de lo dispuesto en la Cláusula Transitoria Duodécima de la CCABA.

(11) Zaffaroni, Eugenio R.; Alagía, Alejandro y Slokar, Alejandro, "Derecho penal...", cit.

(12) Siendo éste el punto que nos interesa destacar específicamente en esta parte del trabajo.

(13) En ese orden de ideas, en el epígrafe que encabeza el apartado que sigue no mencionamos "delitos" sino "ilícitos de carácter penal", por ser una definición que denota un espectro más amplio de conductas, que incluye, además de a los primeros, a las contravenciones. Del mismo modo, cuando se hable de delito o de cualquier otra referencia al campo o al espectro penal, deberá entenderse que se está haciendo referencia -además- a conductas tipificadas por el régimen contravencional.

(14) Sozzo, Máximo, "Inseguridad, prevención y policía", Ed. Flacso Sede Ecuador, Quito, 2008, p. 73.

(15) Los conceptos que siguen fueron extractados de Sozzo, Máximo, "Inseguridad...", cit., ps. 67/105.

(16) Con cita de Clarke, Hough y Mayhew.

a las "comunidades/vecindarios" como blancos u objetos de delito.

De este modo, esos tres enfoques o planos de análisis (el potencial delinciente, la víctima y la situación) se combinan con las tres tácticas de intervención, arrojando un modelo muy útil de nueve tipologías que es posible aplicar tanto a la táctica situacional y ambiental como a la táctica social y comunitaria.

b) La prevención social

Esta táctica, originada en las primeras décadas del siglo pasado con algunos matices positivistas, en su versión más "sociológica", propia de mediados de los años ochenta de aquél, solía señalar a la "reforma social" como un instrumento de la prevención *ante-delictum* y reconocía a la criminalidad como efecto de las desigualdades sociales, por lo que -se sostenía- reducir o eliminar esas contradicciones sociales implicaba reducir o eliminar la criminalidad (salarios más altos, menos desocupación, más educación igual a menos criminalidad y más seguridad).

Como táctica de prevención del delito, está difundida en horizontes culturales muy diferentes entre sí, y en el marco de la "crisis del Estado social".

Así, p. ej., en el ámbito anglosajón se agruparon las construcciones teóricas en dos ejes: la teoría del control, es decir en el "control social" a través del cual el individuo es motivado a dejar de lado sus apetitos egoístas y a respetar las reglas sociales (17), y las teorías sobre el reforzamiento de la conformidad, propio de la teoría de la anomia de Merton y de la de las subculturas criminales de Cohen, que sostiene que la prevención del delito debe apuntar a modificar la estructura de oportunidades, tanto legítimas como ilegítimas, que son asequibles para los grupos de individuos que pertenecen a los sectores más bajos de la estructura social, intentando brindarles las vías para apoyar o reforzar la permanencia en el tipo de adaptación conformista.

(17) El delito es, desde esta perspectiva, el resultado de una socialización defectuosa y las instituciones claves a través de las cuales se produce la socialización son la escuela y la familia, por lo que la prevención del delito debe apuntar a fortalecer las actividades de control social que ambas llevan adelante.

(18) Es importante para nosotros recordar este dato, pues, como veremos más adelante, la CCABA lo trata en forma expresa (ver pto. IV, apart. a).

(19) Garland dice que el intento de extender el alcance de las agencias estatales vinculándolas a las prácticas de actores en el "sector privado" y en "la comunidad" podría ser descrito como una estrategia de responsabilización, en tanto involucra una manera de pensar y una variedad de técnicas diseñadas para cambiar la manera en que los gobiernos actúan sobre el delito, que en lugar de enfrentarlo de forma directa por medio de la policía, los tribunales y las prisiones, promueve un nuevo tipo de acción indirecta en el que las agencias estatales generan acciones por parte de organizaciones y actores no estatales (Garland, David, "La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea", trad. de la 1ª ed. en inglés [2001] por Máximo Sozzo, Ed. Gedisa, Barcelona, 2005, p. 211).

(20) Recasens i Brunet, Amadeu, "La seguridad y sus políticas", Ed. Ateller, Barcelona, 2007, ps. 133/134.

c) La prevención comunitaria

Esta táctica se originó en el contexto anglosajón y se encuentra muy vinculada a las premisas teóricas de la táctica social.

Desde el punto de vista de la prevención, se la concibe como un subgrupo de técnicas de intervención que están orientadas a la comunidad/vecindario en lugar de estar orientadas a las potenciales víctimas o a los potenciales ofensores. Sin embargo, desde esta perspectiva, la comunidad/vecindario no sólo es concebida como el objeto de intervención de la prevención comunitaria del delito sino, además y al mismo tiempo, como un actor dentro del proceso (18).

En esa dirección, la participación social de aquellos que comparten un espacio o unos valores es el canal básico de la intervención, que busca reconstruir el control social del territorio por parte de quien lo habita, y es precisamente por esa vía que ingresan ideas cercanas a las premisas teóricas de la táctica situacional-ambiental sobre las elecciones racionales y las actividades rutinarias (19).

IV. LA SEGURIDAD PÚBLICA EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

La seguridad pública ha sido definida como una competencia de instancias públicas cuyo objetivo consiste en establecer, mantener y eventualmente restaurar las condiciones de un estado de convivencia que permita el efectivo ejercicio de los derechos y libertades; es decir, se trata de una "situación", de un "estado de convivencia" que viene relacionado con las condiciones que cada sociedad establece (20). Veamos cuál es el enfoque que se le da a la cuestión en la Ciudad de Buenos Aires.

a) Marco normativo

El capítulo octavo de la Constitución local se titula "Seguridad" y establece, entre otros postulados, que "la seguridad pública es un deber propio e irrenunciable del Estado y es ofrecido con equidad a todos los ha-

bitantes" (art. 34, párr. 1), así como también que "el Gobierno de la Ciudad coadyuva a la seguridad ciudadana desarrollando estrategias y políticas multidisciplinares de prevención del delito y la violencia, diseñando y facilitando los canales de participación comunitaria".

En ese orden de ideas, la Carta Magna local también establece que el jefe de gobierno "establece la política de seguridad, conduce la policía local e imparte las órdenes necesarias para resguardar la seguridad y el orden público" (art. 104, inc. 14).

Entre las normas reglamentarias de esas disposiciones constitucionales de interés para este trabajo se encuentra la ya citada Ley de Seguridad Pública (21), que delimita conceptos como los de "seguridad pública" (22) y "prevención" (23) y establece que el Ministerio de Justicia y Seguridad es el organismo encargado de elaborar los lineamientos generales en materia de seguridad, tendientes a llevar a cabo el diseño de las acciones preventivas necesarias y las tareas de control (art. 6) (24).

El art. 11 de este cuerpo normativo establece que el jefe de gobierno debe formular y presentar anualmente a la Legislatura de la Ciudad el "Plan General de Seguridad Pública" (PISP), que debe contener la misión o premisa dominante, las metas generales y los objetivos específicos de la política de seguridad pública, así como las estrategias y directivas generales para su gestión, implementación y control (25). A su vez, el art. 12 dispone que el ministro de Justicia y Seguridad es respon-

sable, entre otras, de las siguientes funciones: la elaboración, implementación y evaluación de las políticas y las estrategias de seguridad pública y de las directivas generales y específicas necesarias para su gestión y control (inc. a); la planificación de las estrategias de control social e institucional de la violencia y de las diferentes modalidades delictivas (inc. b, última parte); la dirección y coordinación del sistema de prevención de la violencia y el delito, especialmente en la formulación, implementación y/o evaluación de las estrategias de prevención social de la violencia y el delito (inc. f) y la coordinación integral de la participación comunitaria en asuntos de seguridad pública (inc. g).

Por otro lado, está la Ley de Ministerios (26), cuyo art. 18, establece que corresponde al Ministerio de Justicia y Seguridad asistir al jefe de gobierno en todo lo inherente a sus competencias, de acuerdo con determinados objetivos, entre los cuales figuran: elaborar, implementar y evaluar las políticas y estrategias de seguridad pública y las directivas generales y específicas necesarias para su gestión y control (inc. 1); diseñar estrategias y políticas metropolitanas concuer-nientes a un Sistema Integral de Seguridad de acuerdo a la Constitución y las leyes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en coordinación con el Ministerio de Gobierno (inc. 2); promover programas y proyectos de desarrollo en lo referente a políticas de seguridad pública y prevención del delito (27) (inc. 3); dirigir y controlar el sistema de prevención de la violencia y el delito, en la formulación, implementación y evaluación de las estrategias de prevención (inc. 4); elaborar anual-

(21) Ver punto I.

(22) Define a esta última como "la situación de hecho basada en el derecho en la cual se encuentran resguardadas la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establecen la Constitución Nacional y la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires" (art. 2), a la vez que establece que "La seguridad pública implica la acción coordinada y la interacción permanente entre las personas y las instituciones del sistema democrático, representativo y republicano, particularmente, los organismos componentes del sistema Institucional de seguridad pública" (art. 4).

(23) Es decir "las acciones tendientes a impedir, evitar, obstaculizar o limitar aquellos hechos que, dadas determinadas circunstancias y elementos objetivos y concurrentes, pudieran resultar delictivos o pudieran configurar actos atentatorios de la seguridad pública" (art. 3, inc. a).

(24) La ley también crea el "Sistema de Seguridad Pública", cuyos componentes son el jefe de gobierno, el Ministerio de Justicia y Seguridad, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, Juntas Comunes, la Policía Metropolitana, el Cuerpo de Agentes de Control de Tránsito y Transporte, el Servicio de Reinserción Social, el Instituto Superior de Seguridad Pública, el Consejo de Seguridad y Prevención del Delito, el Sistema de Información para la Prevención Comunitaria del Delito y la Violencia (SIPREC), el Sistema Penitenciario, el Sistema de Emergencias, los bomberos, el Sistema de Seguridad Privada y los Foros de Seguridad Pública (art. 9), cuya finalidad es la formulación, implementación y control de las políticas de seguridad pública desarrolladas en el ámbito local, aquellas referidas a las estrategias sociales de prevención de la violencia y el delito, así como a las estrategias institucionales de persecución penal, de seguridad preventiva comunitaria y de seguridad compleja (art. 7).

(25) La norma también dispone que la presentación del PISP se debe realizar junto con el giro del proyecto de presupuesto de gastos y recursos de la ciudad y sus entes autárquicos y descentralizados.

(26) Ley 4013, BOCBA del 7/12/2011.

(27) En el marco del Consejo Metropolitano de Complementación para la Seguridad Interior, en coordinación con el Ministerio de Gobierno.

mente el Plan General de Seguridad Pública (inc. 5) y controlar el accionar de la Policía Metropolitana y promover la participación comunitaria en asuntos de seguridad y control ciudadano (inc. 11).

b) "Ejes" del plan de seguridad

Según informa el Poder Ejecutivo a través de su página web (28), los ejes del Plan de Seguridad vigente son los siguientes:

- i) control inteligente del espacio público (29);
- ii) prevención del delito (30);
- iii) fortalecimiento de la justicia (31);
- iv) Policía de la Ciudad de Buenos Aires (32).

c) El Plan Integral de Seguridad Pública

Más allá de lo señalado precedentemente, hilando fino, se advierte que el PISP oportunamente presentado a la Legislatura (33) difiere bastante del que se pregona.

En efecto, en el rubro "Servicios de Seguridad" del mensaje enviado a la Legislatura el año pasado, se exponen los conceptos de interés para este trabajo que integran la finalidad presupuestaria denominada "Seguridad Interior", y que para una mejor comprensión a continuación se sistematizan:

- i) Las acciones que se realizan resultan inherentes a preservar la seguridad de la población y de sus bienes, comprendiendo también a aquellas destinadas a la prevención del delito y la violencia.

(28) La información se transcribe en forma textual (cfr. www.buenosaires.gov.ar/areas/seguridad_justicia/policia_metro-politana/ejes_plan_seguridad.php?menu_id=29500 (consultado el 29/3/2013)).

(29) A lo que se agrega lo siguiente: "La presencia del gobierno en los barrios permite que los ciudadanos recuperen el espacio público que les pertenece. La aplicación de tecnología de avanzada, que organice las demandas, y la construcción de un mapa de riesgo eficiente y actualizado, ayuda a diseñar políticas preventivas en materia de seguridad y brindar mayor protección a nuestros vecinos. Recuperar la ciudad para los vecinos".

(30) El apartado sigue así: "El fenómeno de la violencia es parte de una cultura de conflictos familiares, sociales, económicos y políticos que influye sobre la sociedad y la seguridad de las personas. En este sentido desde el Gobierno de la Ciudad se promueven políticas integrales para mejorar las condiciones de vida de los sectores más vulnerables de la sociedad. Impulsar iniciativas proactivas eficientes y fomentar la participación ciudadana en materia de prevención contribuye a reducir los delitos y las conductas antisociales. Promover la inclusión social, contribuye a la seguridad de todos".

(31) Se agrega lo siguiente: "Una justicia transparente y rápida es una condición esencial para proteger los derechos de los ciudadanos. Fortalecer la administración judicial, acercar la justicia a todos los sectores y fomentar la participación de la sociedad civil, contribuye a construir una ciudad más justa. Afianzar la justicia en beneficio de los vecinos".

(32) Además, se señala lo siguiente: "Disponer de una fuerza de seguridad propia integrada por un cuerpo de profesionales capacitados, respetuosos y equipados, integrado por hombres y mujeres de la Ciudad de Buenos Aires que conocen los problemas de la gente, es una herramienta eficaz para resolver los conflictos vinculados a la seguridad en nuestra ciudad. La Policía Metropolitana será responsable de preservar la seguridad de personas y bienes, prevenir el delito, así como asegurar la plena vigencia de los derechos y garantías constitucionales".

(33) Cabe recordar que, como se señalara en el apartado precedente, el Poder Ejecutivo debe enviar a la Legislatura el PISP junto con el proyecto de gastos y recursos. En este caso, el "mensaje enviado al poder legislativo" se concretó a través del expte. 2.048.909/2012, "Mensaje del Proyecto de Presupuesto General 2013", ps. 71/73 (cfr. www.buenosaires.gov.ar/areas/hacienda/presupuesto2013/02_proyecto_mensaje_presupuesto2013.pdf (consultado el 29/3/2013)), del que se extractan los párrafos que siguen.

cación biométrica y la relocalización de unidades organizativas.

v) En materia de atención de emergencias, se prevé la preparación, planificación, evaluación y capacitación para la respuesta en la atención y mitigación de las emergencias civiles en la Ciudad de Buenos Aires. Para ello es necesario la evaluación, rediseño y desarrollo de planes operativos de respuesta a emergencias, la capacitación técnica, la revisión y rediseño de árboles de decisión cuyo actor fundamental es el Centro Único de Coordinación y Control (CUCC), una plataforma tecnológica común a todos los servicios públicos que trabajan activamente ante cualquier tipo de emergencia, permitiéndoles tener una visión única de los sucesos e integrándolos funcional y ediliciamente.

Llama poderosamente la atención la falta de un ítem que integraba el mensaje del año anterior y que decía así: "Se dará relevancia a los sistemas de asistencia a la comunidad ante situaciones de emergencia social" (34).

d) El "ser" y el "deber ser"

En una primera aproximación, el análisis del PISP de la Ciudad de Buenos Aires evidencia una doble disociación: por un lado, entre lo que establece la Constitución local y lo que disponen sus normas (supuestamente) reglamentarias, o sea el "deber ser"; por otro, entre lo que se pregona o anuncia y lo que realmente se hace, es decir en el ámbito del "ser".

Sobre el primer aspecto, hemos visto que, más allá de la mención genérica a las estrategias y políticas multidisciplinarias de prevención del delito y la violencia —cuestión ésta que bien podría comprender a las tres estrategias mencionadas más arriba (35)—, la Cons-

titución de la Ciudad de Buenos Aires establece como imperativo "el diseño y la facilitación de canales de participación comunitaria", es decir alude en forma expresa a la estrategia comunitaria (36).

En esa inteligencia, en su momento se generó el proyecto de ley 3267, destinada a constituir y regular los Foros de Seguridad Pública (FOSEP) conforme lo establecido en el art. 17, Ley de Seguridad Pública. El art. 3, ley 3267, establecía que "Los FOSEP promueven la efectiva participación comunitaria en la elaboración, diseño, evaluación y seguimiento de las políticas públicas de seguridad", mientras que el art. 7 disponía que entre las funciones de aquéllos estaba la de "Participar en el diseño y elaboración del Plan General de Seguridad Pública" (inc. a).

Este primer intento legislativo para delinear las funciones de los foros comunitarios se vio sustancialmente truncado, ya que el Poder Ejecutivo vetó en forma parcial la ley 3267 (37), ni más ni menos (y sólo) respecto de las disposiciones que les aseguraban una incidencia directa y trascendental en la política de seguridad —arts. 3 (38) y 7, inc. a)— (39).

Actualmente, los FOSEP están regulados por la ley 4007 (40), cuyas normas análogas a las vetadas de aquel proyecto son sustancialmente diferentes. Por un lado y en relación al primer aspecto derogado, el art. 3 establece que "los FOSEP promueven la efectiva participación comunitaria para la formulación de propuestas y seguimiento en materia de políticas públicas de seguridad", es decir, ya no se habla ni de evaluación ni de seguimiento, como sucedía antes, a lo que se suma el hecho de que esa norma no se encuentra, como sucedía en la ley 3287, dentro de las "Disposiciones generales" sino dentro de las que hablan del "Objeto" de los foros

(34) Cfr. expte. 1684561/2011, "Mensaje del Proyecto de Presupuesto General 2012", p. 64 (www.buenosaires.gov.ar/areas/hacienda/presupuesto2012/pdf/01_mensaje_proyecto_ley.pdf, consultado el 29/3/2013).

(35) Ver pto. III.

(36) Ver pto. III, apart. c).

(37) Cfr. dec. GCBA 5/2010 (BOCBA del 6/1/2010) de cuyos considerandos —en la parte sustancial— surgen las siguientes razones: "Que cabe destacar que en materia de seguridad pública, las normas respectivas establecen que es competencia del Poder Ejecutivo presentar anualmente el Plan General de Seguridad Pública; Que en tal sentido, y de acuerdo a lo establecido en la Ley de Ministerios y específicamente en el art. 12, Ley de Seguridad Pública 2894, el Ministro de Justicia y Seguridad es responsable, entre otras funciones, de la elaboración y diseño de las políticas públicas de seguridad; Que dicha atribución examinadora del Poder Ejecutivo (se refiere al poder de veto total o parcial establecido en la CCABA) comprende la evaluación de los aspectos formales y materiales de la ley, así como la oportunidad, mérito y conveniencia de las políticas proyectadas en la norma en análisis, siendo éste un verdadero control de legalidad y razonabilidad". Que en virtud de ello, esta función es inherente a las responsabilidades del Poder Ejecutivo, sin que ello restrinja el derecho de participación ciudadana a través de las instancias previstas en la normativa.

(38) Que entre las disposiciones generales establecía que los FOSEP "promueven la efectiva participación comunitaria en la elaboración, diseño, evaluación y seguimiento de las políticas públicas de seguridad".

(39) Que disponía lo siguiente: "Los FOSEP tienen entre sus funciones... Participar en el diseño y elaboración del Plan General de Seguridad Pública".

(40) BOCBA del 19/12/2011.

con lo que, vía interpretativa, su alcance se verá notablemente acotado. Por otro lado, y en lo que respecta a las funciones, cabe recordar que la norma vetada establecía, sin más, que la primera función de los FOSEP era la de "participar en el diseño y elaboración del Plan General de Seguridad Pública". Actualmente, y en lo que aquí interesa, el art. 7, ley 4007, dispone que entre las funciones de aquéllos se encuentran las de "formular propuestas para el Plan General de Seguridad Pública" (inc. a), "colaborar en los asuntos vinculados a la seguridad pública comunal, en la forma y con los alcances que determine la reglamentación" (inc. b), "evaluar la implementación de políticas públicas de seguridad en la comuna" (inc. c), "formular sugerencias y presentar propuestas en materia de seguridad pública" (inc. d), "evaluar el funcionamiento de la actuación policial en el ámbito de la comuna" (inc. g), "participar del Sistema de Información para la Prevención Comunitaria del Delito y la Violencia (SIPREC)" (inc. i) y "participar en la elaboración y control de las estrategias y planes de prevención social de la violencia y el delito llevados a cabo por los organismos públicos especializados en la materia" (inc. l). Adviértase que toda referencia genérica a la función de los FOSEP respecto del plan de seguridad, que antes implicaba la participación directa y sin limitación alguna en su diseño y evaluación, ha quedado reducida a "participar" o a "formular propuestas" o a "formular sugerencias". Y que —a su vez— toda referencia a la "evaluación" ahora está referida y limitada al ámbito de la comuna y no a la generalidad del proyecto.

Es decir, estamos ante un caso en el que, vía reglamentaria, se acota el alcance de una norma constitucional, frente a lo cual la ley 4007 parece estar dotada de dudosa constitucionalidad, afirmación esta última que también le cabe al flamante decreto reglamentario de la ley (41), pues recorta aún más las funciones de los FOSEP.

(41) Dec. GCABA 70/2013 (BOCBA del 21/2/2013).

(42) Ver pto. IV, apart. b).

(43) Ver pto. IV, apart. c).

(44) La prevención situacional y ambiental, en el pto. IV, apart. b), párrs. i) y iv), así como también sus notas, y la prevención social, como así también la comunitaria en el párr. ii) del citado apart. b).

(45) Ver pto. IV, apart. c).

(46) Al respecto, recuérdese lo señalado en el pto. IV, apart. c), párr. final, lo que no se inmuta por la política de asistencia social, tratada dentro del apartado respectivo del mensaje enviado a la Legislatura por el Poder Ejecutivo, pero no en el que compete a la política de seguridad.

(47) Al respecto, en el pto. IV, apart. c) ver —en especial— los párrs. iii) a v).

(48) El neoliberalismo —dice Galeano—, como programa de gobierno propio del liberalismo avanzado, brota de la convergencia de un conjunto de críticas que a partir de la década de 1970 se le hacían al Estado social-nacional y que compartían el diagnóstico de que la crisis del welfare se debía a su manía de "gobernar demasiado" (Galeano, Diego, "Gobernando la seguridad. Entre políticos y expertos", en Kaminsky, Gregorio [dir.], "Tiempos inclementes. Culturas policiales y seguridad ciudadana", Ed. Universidad Nacional de Lanús, Buenos Aires, 2005, p. 99, en la que desarrolla detalladamente el tema).

Hasta aquí se analizó el ámbito normativo ("deber ser"). En lo que respecta al plano del "ser", puede verse que de la comparación entre lo que se informa en el sitio oficial del gobierno de la ciudad (42) —es decir, lo que se dice que se hace— y lo que se desprende del PISP oportunamente presentado ante la Legislatura (43) —o sea, lo que realmente se hizo—, como en el caso anterior, existe sensibles diferencias. Entre éstas, se destaca el anuncio como eje del PISP de lo que, en términos de nuestro análisis inicial, podría encuadrarse en un enfoque desde las tres estrategias de prevención (44). Sin embargo, si se contrasta esa información con la presentada ante la Legislatura (45), se advierte que no hay ninguna mención expresa a planes de acción que puedan encuadrarse en lo que hemos definido como estrategia de prevención comunitaria o en la de prevención social (46), mientras que casi todas las cuestiones detalladas son propias de la estrategia situacional y ambiental (47).

V. GOBERNAR PARA LA (IN)SEGURIDAD, EL TEMOR Y EL CORTOPLACISMO

Desde hace tiempo, pero sobre todo en la última década, en la Argentina la gestión de la seguridad pública como política de Estado, ha dejado de ser (sólo) una entre todas las demás para constituir una de las variables preponderantes que un político no puede desatender, tanto para acceder al poder como para perdurar en él.

Entre las muchas y obvias consecuencias de la sustitución del paradigma del "estado asistencial" por el del neoliberalismo (48), se encuentra la diferente perspectiva para medir y reconocer los derechos (y los consecuentes reclamos de) los ciudadanos en cuestiones como salud, educación, vivienda, trabajo y seguridad. En ese orden de ideas, se sostiene que el análisis

sobre los temas de seguridad debe prestar especial atención –entre otros complejos problemas (49)– a los que tienen su raíz en las patologías de la economía antes que en conductas socialmente aberrantes y que han jugado un papel tremendamente decisivo (50).

Un Estado con una abultada deuda en varios de esos rubros no puede ignorar (51) que esas carencias repercuten –cada vez más– de modo negativo en la interacción que se da entre sus habitantes, es decir, van a afectar al “orden social”, pues la desigualdad en la distribución de la riqueza que generan las políticas neoliberales, sumadas a la –parafraseando a Merton– inconsistencia entre los fines culturales promocionados por el neoliberalismo y los escasos medios puestos a disposición del destinatario de aquéllos, en el mejor de los casos, generará una previsible tensión entre los diversos estratos sociales (52), esto es, conflictos, muchos de los cuales –por no decir la inmensa mayoría– de un modo u otro pondrán en funcionamiento el aparato represivo estatal, independientemente de la finalidad que se busque o se consiga con la amenaza y/o la aplicación de la pena.

Pero si se analiza el panorama desde las estrategias de prevención del delito más allá de la pena (53), lo esperable sería que no se desatendiera la estrategia de prevención social, ya que justamente desde su perspectiva, por un lado, se reconoce a la criminali-

dad como efecto de las desigualdades sociales y, por otro, se sostiene que reducir o eliminar esas condiciones sociales implica reducir o eliminar la criminalidad (54).

No obstante ello, las corrientes criminológicas actuales que parecen orientar a los gobernantes de varios continentes, pero en especial del nuestro, priorizan la prevención situacional y ambiental por sobre cualquiera de las dos restantes técnicas sobre la materia.

Al respecto, Garland señala que “las nuevas criminologías” (55) le dan mucha más importancia a la capacidad de la policía para reducir el delito y que en la nueva criminología del control, la policía juega un papel mucho más central y las intervenciones sociales y psicológicas pasan a un segundo plano” (56). Esta interacción entre aquel campo específico de conocimiento –el saber técnico o experto– y determinada modalidad de ejercicio del poder –las políticas públicas– es analizada en profundidad por Galeano, para quien los especialistas y técnicos contemporáneos no basan su legitimidad en la especialidad de fundar la política en la razón, sino en una destreza práctica que les permite acotar la brecha que los separa de los procesos de decisiones, esquema dentro del cual –dice el autor– la economía es seguramente la disciplina pionera dentro de una transformación que afectó al campo de la educación, la salud y las políticas sociales (57).

(49) Como el aumento de la delincuencia urbana en general, la intensificación del uso de la fuerza por los delincuentes en la comisión de determinados delitos y el aumento de la visibilidad comunicacional del tema en la sociedad, al ser objeto de encarnizadas disputas políticas.

(50) A título de ejemplo, se cita: a) la aparición de delincuentes primerizos cuya edad se sitúa sobre los 50 años, lo que estaría evidenciando un estado de necesidad estructural en vastos sectores de la población adulta mayor que induce a delinquir a personas que nunca han estado expuestas a ese tipo de conductas; 2) la irrupción de un enorme peso estadístico de mujeres en determinado tipo de delitos, especialmente de microtráfico de drogas, lo que estaría generando una mayor tolerancia social frente al tema con base en la familia y no ya en la conducta individual y 3) un aumento dramático de niños delincuentes, no ya como un fenómeno de niños abandonados que para sobrevivir delinquen sino de bandas organizadas de niños entre los 8 y los 15 años, tremendamente audaces y violentas (Escobar, Santiago; Muñiz, Jacqueline; Sanseviero, Marcelo; Sain, Fabián y Zacchi, José M., “La seguridad ciudadana como política de Estado”, en “La seguridad ciudadana: concepciones y políticas”, Ed. Nueva Sociedad, Caracas, 2005, ps. 12/13).

(51) Salvo que posea una alta y perversa dosis de negación.

(52) En tal sentido, se ha dicho que “el estado de seguridad pública está lejos de constituir una expresión de voluntad general, de un consenso” y que “es más bien el producto de un sutil juego de equilibrios entre diferentes conflictos sociales y la capacidad cohesionadora del sistema como gestor del conflicto, como regulador de tensiones” (Recasens i Brunet, Amadeu, “La seguridad...”, cit., p. 134).

(53) Ver pto. III.

(54) Ver pto. III, apart. b.

(55) El autor denomina así a la estrategia situacional y ambiental con una fuerte impronta del modelo de la elección racional, en función del cual los actos delictivos son considerados como una conducta calculada que intenta maximizar los beneficios, como consecuencia de un proceso simple de elección individual. Este modelo –agrega el autor– representa el problema del delito como una cuestión de oferta y demanda, en el marco de la cual el castigo opera como un mecanismo de establecimiento de precios (Garland, David, “La cultura...”, cit., p. 220).

(56) Garland, David, “La cultura...”, cit., p. 305.

(57) Galeano, Diego, “Gobernando la seguridad...”, cit., p. 94.

Es moneda corriente escuchar a gobernantes que, a poco de haber asumido la gestión para la cual fueron electos, comienzan a hablar de los próximos comicios. Por su parte, y en la misma sintonía, la oposición, en lugar de coadyuvar con el oficialismo para incrementar el bienestar de la ciudadanía, está alerta ante la aparición de cualquier suceso que sea funcional para criticar a sus adversarios políticos, como, p. ej., determinado acto de gobierno o tragedia (imputable al hombre o a la naturaleza, la diferencia no importa), para –en definitiva– obtener algún tipo de mezquino rédito político.

En ese campo de interés se encuentra la cuestión de la “seguridad pública”, cuya discusión en general se lleva a cabo desde la perspectiva de la “inseguridad”, entendida como sentimiento subjetivo o percepción de la cuestión por el ciudadano común, plano en el cual desde hace poco más de una década los medios de comunicación masiva han venido a jugar un papel preponderante y en algunos casos decisivo (58).

En palabras de Garland, para los actores políticos que se mueven en el contexto de la competencia electoral, las decisiones políticas están fuertemente determinadas por la necesidad de encontrar medidas efectivas y populares que no sean visualizadas por el público como signos de debilidad o como un abandono de las responsabilidades estatales. Las medidas con las cuales se identifican los funcionarios electos deben ser penológicamente creíbles, pero, sobre todo, deben gozar de credibilidad política y apoyo popular. En la selección de respuestas políticas resultan más atractivas aquellas que pueden ser más fácilmente representadas como decididas, inteligentes y efectivas o sim-

bólicas (59), es decir, evidentemente se piensa que “vende” más (credibilidad en la capacidad de gestión) iluminar una plaza y colocarle cámaras de seguridad y rejas que encarar seriamente la problemática de las personas o familias que suelen dormir dentro de ellas.

Es que el gobernante de turno se ve obligado a exhibir “capacidad de gestión”, ítem para el que –como se viene señalando– el tema de la seguridad es una molesta piedra en el zapato, sobre todo frente a la *histeria de la social de la inseguridad* que se genera a raíz de la seguidilla y/o amplia difusión de hechos alarmantes (60).

VI. CONCLUSIONES

Con referencias a Norteamérica, que resultan notablemente trasladables a estas latitudes, Simon señala que los presidentes y gobernadores dejaron de desempeñar la función que tenían asignada desde el periodo posterior al *New Deal* –esto es, dirigir un complejo ensamble de agencias de regulación y servicios, a los que se juzgaba por los efectos sociales de sus actos– para convertirse en un grupo de luchadores que combaten el delito en solitario, cuyo valor se mide por el grado de indignación compartida entre ellos y la comunidad ante el problema de la seguridad (61).

Estas reflexiones ayudan a interpretar el modo en que pretende gestionarse la seguridad pública en la Ciudad de Buenos Aires, ante todo, demostrar que se está haciendo algo: como se dijo y a modo de ejemplo, colocación de videocámaras para obtener imágenes en espacios públicos (62), anuncios rimbombantes en materia de cárceles, policía y líneas telefónicas para recibir denuncias (63), la suscripción de un convenio

(58) El “descubrimiento” por parte de los canales de noticias de “la cuestión de la inseguridad” como fuente inagotable de rating genera, por ejemplo, que una vez por hora y durante todo el día se reitere como titular la ocurrencia de determinada noticia tocante con el tema (robos, violencia doméstica, secuestros, etc.), generando la sensación multiplicadora del hecho, o bien la existencia dentro de los diarios de amplia circulación de secciones específicamente dedicadas al tema, p. ej., “Policiales” en el diario Clarín y –ya sin eufemismos– “Seguridad” en La Nación.

(59) Garland, David, “La cultura...”, cit., ps. 190/191.

(60) La metáfora, que sintetiza notablemente la cuestión, corresponde a Ciafardini, Mariano, “Delito urbano en la Argentina. Las verdaderas causas y las acciones posibles”, Ed. Ariel, Buenos Aires, 2005, p. 69.

(61) Simon, Jonathan, “Gobernar a través del delito”, 1ª ed. traducida por Victoria de los Ángeles Boschiroli, Ed. Gedisa, Barcelona, 2012, p. 19. Al respecto, vale recordar al intendente de un distrito bonaerense que hace unos años construyó un muro para dividir la zona urbana de las villas, en una clara demostración de apoyo a los reclamos de los vecinos por la “inseguridad” que atribuían a la gente que habitaba en aquella (cfr. “Levantaron un muro entre San Isidro y San Fernando para ‘proteger a los vecinos’ de la Horqueta”, edición digital del diario Perfil, 8/4/2009, www.perfil.com/contenidos/2009/04/08/noticia_0009.html), el mismo funcionario que más adelante se presentó como parte en el *jury* incoado a un magistrado del fuero penal, juntamente con los familiares de una persona que había sido asesinada por un sujeto que había sido puesto en libertad por el magistrado cuestionado (cfr. “El polémico juez Sal Lari, al banquillo”, edición digital del diario La Nación, 12/4/2011, www.lanacion.com.ar/1364921-cont-suspenden-al-juez-sal-lari-para-un-jury-de-destitucion).

(62) Instrumentada por la ley 2602 (BOCBA del 12/5/2008) y su dec. regl. GCABA 716/2009 (BOCBA del 24/8/2009).

(63) Cfr. “Macri tendrá policía, un 911 y una cárcel”, edición digital del diario La Nación, 8/3/2008 (www.lanacion.com.ar/993830-macri-tendra-policia-un-911-y-una-carcel).

para que el personal de las agencias privadas de seguridad se sume al Plan de Seguridad oficial (64) o la entrega de botones antipánico a grupos etarios seleccionados (65).

De las tres tácticas de prevención del delito analizadas más arriba, la *comunitaria* es la única que está mencionada expresamente en la Carta Magna local y en sus normas reglamentarias (66), no obstante lo cual, por no ser funcional a los intereses políticos, es la más ignorada (67).

En la medida en que esa tendencia no se revierta y se piense y actúe para el largo plazo, se seguirá gobernando para el delito y no para la gente, rubro éste que, vale recordar, comprende no sólo a las víctimas o potenciales víctimas sino también a quienes, sobre la base de una política de seguridad seria, pueden llegar a avizorar un plan de vida fuera de la marginalidad o de la exclusión social y, por ende, lejos del delito.

VII. BIBLIOGRAFÍA

Bacigalupo, Enrique, "Derecho penal. Parte general", Ed. Hammurabi, Buenos Aires, 1999.

Buján, Javier A. y Cavaliere, Carla, "Derecho contravencional y su procedimiento", Ed. Ábaco, Buenos Aires, 2003.

Cevasco, Luis J. y Fernández, Walter H., "Derecho contravencional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires", Ed. Fabián Di Plácido, Buenos Aires, 2000.

Ciafardini, Mariano, "Delito urbano en la Argentina. Las verdaderas causas y las acciones posibles", Ed. Ariel, Buenos Aires, 2005.

Escobar, Santiago; Muñiz, Jacqueline; Sanseviero, Marcelo; Sain, Fabián y Zacchi, José M., "La seguridad ciudadana como política de Estado", en "La seguridad

ciudadana: concepciones y políticas", Ed. Nueva Sociedad, Caracas, 2005.

Galeano, Diego, "Gobernando la seguridad. Entre políticos y expertos", en Kaminsky, Gregorio (dir.), "Tiempos inclementes. Culturas policiales y seguridad ciudadana", Ed. Universidad Nacional de Lanús, Buenos Aires, 2005.

Garland, David, "La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea", trad. de la 1ª ed. en inglés (2001) por Máximo Sozzo, Ed. Gedisa, Barcelona, 2005.

Recasens i Brunet, Amadeu, "La seguridad y sus políticas", Ed. Ateliér, Barcelona, 2007.

Sozzo, Máximo, "Inseguridad, prevención y policía", Ed. Flacso Sede Ecuador, Quito, 2008.

Simon, Jonathan, "Gobernar a través del delito", 1ª ed. traducida por Victoria de los Ángeles Boschiroli, Ed. Gedisa, Barcelona, 2012.

Stratenwerth, Günter, "Derecho penal. Parte general. I. El hecho punible", trad. de la 2ª ed. alemana (1976) por Gladys Romero, Ed. Fabián J. Di Plácido, Buenos Aires, 1999.

Vázquez, Marcelo y Aboso, Gustavo E., "Código Contravencional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Comentado, anotado y concordado con jurisprudencia y legislación complementaria", Ed. Faira, Buenos Aires, 1999.

Zaffaroni, Eugenio R., "El sistema contravencional de la Ciudad de Buenos Aires. La minimización formal para la represivización material", en "Criminología crítica. I. Seminarios", Ed. Universidad de Medellín, Medellín, 1984, ps. 105/115.

Zaffaroni, Eugenio R.; Alagia, Alejandro y Slokar, Alejandro, "Derecho penal. Parte general", Ed. Ediar, Buenos Aires, 2000.

(64) A fin de dar "avisos y alertas" a la Policía Metropolitana sobre cualquier hecho delictivo —flagrante o por simple "sospecha"—, de manera de acelerar la "intervención preventiva" de la fuerza (cfr. "Estamos haciendo buchones", edición digital del diario Página/12, 12/1/2102, www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-100944-2008-03-19.html).

(65) Ver pto. IV, apart. c), párr. iv.

(66) Ver pto. IV.

(67) Ver pto. IV, apart. c).

Ejecución Penal

Ley de Ejecución Penal: restrictivas al interés superior del niño

Por Adriana E. Del Balzo

SUMARIO: I. Introducción.— II. Problemas en el art. 32, ley 26472.— III. Tratados internacionales de derechos humanos y principios de trascendencia penal.— IV. Conclusión.— V. Bibliografía

I. INTRODUCCIÓN

El art. 32, ley 26472, modificatoria de la Ley de Ejecución Penal 24660, quedó redactado de la siguiente manera: "El juez de ejecución, o juez competente, podrá disponer el cumplimiento de la pena impuesta en detención domiciliaria: (...) f) A la madre de un niño menor de 5 años o de una persona con discapacidad, a su cargo". Esta delimitación trajo aparejados dos problemas que es interesante observar: el primero es dilucidar qué sucede cuando el menor cumple los 5 años de edad; el segundo, cuál es la situación de los menores a cargo de un hombre que cumple una condena. Estas cuestiones merecen ser analizadas teniendo en cuenta tratados internacionales de derechos humanos y principios de trascendencia penal.

II. PROBLEMAS EN EL ART. 32, LEY 26472

Los problemas que presenta la redacción de este artículo de la Ley de Ejecución Penal relacionados con la protección integral de los niños y la familia son, en primer lugar, determinar qué ocurrirá cuando el menor a cargo de la mujer privada de su libertad cumple los 5 años de edad; en segundo, cuál es la situación de menores a cargo de hombres privados de su libertad y, por último, la falta de consideración de la situación que se presenta en los hogares desmembrados por la detención de uno de los progenitores, ya que queda a cargo del progenitor que goza de libertad toda la responsabilidad de la crianza y el mantenimiento económico de los menores.

Respecto de la primera cuestión, la norma prevé la sustitución del encarcelamiento por arresto domiciliar en el caso de la mujer madre de un niño menor de 5 años de edad. Esta salvedad parte del reconocimiento del papel fundamental de la madre en la crianza de los hijos, sobre todo los de corta edad. Paralelamente, supone una aceptación de los señalamientos acerca de los

efectos nocivos que la cárcel tiene sobre los menores de cinco años, cuestionando de esta forma la única "solución" que preveía la ley 24660, consistente en el encierro de los hijos junto a sus madres. La nueva regulación resulta mucho más razonable, al disponer la salida de la cárcel de la madre en vez del ingreso de su hijo, pero deja sin resguardo a los niños que no están encuadrados dentro de ese umbral de condiciones.

Otro tema cuya respuesta merece un debate más profundo es la arbitrariedad de las causas —si es que las hubiera— por las cuales el límite en la edad del menor a cargo para establecer el arresto domiciliar es 5 años: ¿por qué un niño de esa edad podría ya crecer alejado de sus padres y no uno más pequeño? Quizás la ley supone que el inicio de la escolaridad suplantarán en la contención psicológica, social y afectiva a la figura materna, pero este punto no está debidamente fundamentado, a mi juicio, y podría ser objeto de una profunda revisión.

El segundo problema se plantea cuando un hombre privado de su libertad tiene menores a su cargo. Sin obviar la importancia fundamental del rol de la madre en la crianza del niño y las normativas nacionales que así lo reconocen, no encontramos sustento legal alguno que manifieste desconocer al padre como sujeto imprescindible en la crianza de los niños, más aún en el caso de que sea quien tiene a su cargo a los menores.

En este punto estamos ante la presencia de una cuestión exclusivamente de género, que no debiera tener relevancia a la hora de preservar el interés superior del menor, quien, en la mayoría de los casos, estaría mejor a cargo de cualquiera de sus progenitores que con otra persona o institución.

Frente a esta cuestión meramente de género, se estaría de manera evidente violando el principio de igualdad ante la ley, consagrado en el art. 16, CN, que no pretende otra cosa que brindar un trato igualitario a quienes se hallen en razonable igualdad de circuns-