

Nuevo paradigma contravencional y la posibilidad de un derecho de menor cuantía¹.

Lucas Crisafulli²

Introducción

Córdoba fue atravesado por un doble fenómeno en materia de seguridad. Por un lado, la discusión política y académica se vio encorsetada sobre el viejo código de faltas en un juego de suma cero: si había que modificarlo o era necesario derogarlo - o anularlos planteaban algunos -. Por el otro, la aplicación de las políticas de seguridad se ancló en un paradigma manodurista consistente en un triple aumento: policías, detenidos por el código de faltas y presupuesto. Ello incluyó el policializamiento de la ciudad, razias policiales en barrio marginados y todo un show montado para la espectacularización de la seguridad que no se privó de usar helicópteros o corralitos humanos para humillar detenidos. Esta política, en términos sintéticos, ocasionó una grave vulneración de los Derechos Humanos de aquellos sectores que tuvieron que resignar su libertad para dar una imagen de seguridad a otros sectores, pero fue solo una fantasía, pues lejos se estuvo de disminuir los niveles de violencia, conflicto y ni siquiera delito³. Una política costosa en términos económicos pero

¹ Conferencia pronunciada en el marco 1° Congreso de Seguridad Ciudadana. Cohesión, convivencia y seguridad como ejes de la construcción de ciudadanía. Los aportes de las ciencias sociales. 10 y 11 de Noviembre de 2016 Córdoba - Argentina. Universidad Nacional de Villa María.

² Coordinador del Núcleo de Estudios e Intervención en Seguridad Democrática. Programa de Derechos Humanos de la Facultad de Filosofía y Humanidades de la Universidad Nacional de Córdoba. lucascrisafulli@hotmail.com

³ Véase CRISAFULLI, Lucas (2014): "El Camello y la Zona Opaca de la Violencia: Hacia las sociedades de control". En BISIG, Elinor – Directora – (2015): *Jóvenes y Seguridad. Control Social y estrategias punitivas de exclusión. El Código de Faltas de la Provincia de Córdoba*; Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Universidad Nacional de Córdoba

sobre todo en términos humanos y aún así, totalmente ineficiente para disminuir los conflictos. Tampoco sirvió ni quisiera para bajar los niveles de criminalización subjetiva: Córdoba no es ni una provincia más seguridad ni se siente como tal.

A tono con ello, pesa sobre los criminólogos críticos un estigma⁴: se les critica que solo tienen capacidad analítica para cuestionar los fenómenos penales, pero poca efectividad para proponer modelos de solución. La presente ponencia intenta avanzar desde la crítica y denuncia de las políticas de seguridad, a una propuesta en concreto para la gestión de conflictividades menores. Intenta ser un humilde aporte y bajo ningún punto de vista un programa de política criminal, el que necesariamente debe abarcar cuestiones no desarrolladas en este texto: básicamente, no nos referiremos a la democratización de las fuerzas de seguridad, al mercado de la seguridad privada, a la intervención de otros actores claves en el gobierno de la seguridad como los ministerios públicos ni a las economías delictivas complejas altamente rentables tales como la trata de personas, los desarmaderos de automóviles y el narcotráfico que requieren su urgente abordaje más allá del chiché electoral völkisch de narcotráfico cero, tan vacío de contenido que asusta.

Sin embargo, estas palabras se encaminan en dos conceptos que entendemos claves a la hora de pensar la seguridad desde un paradigma democrático: el gobierno civil de la seguridad y la paulatina despolicialización de la seguridad.

Gobierno civil y despolicialización

Tal como anticipamos, creemos clave pensar que las políticas de seguridad deben encaminarse en dos líneas de acción. Por un lado, comenzar a diseñar las políticas de seguridad desde la gestión civil, por fuera de los planes securitarios armados por la propia institución policial, históricamente encargada de la seguridad a través de un doble pacto⁵: el policial-político por el cual las gestiones de gobierno le cedieron el gobierno de la seguridad a la institución policial a cambio de niveles tolerables de delito; y el policial-criminal, por el

⁴ Véase CODINO, Rodrigo (2015): "Hacia otra criminología del tercer mundo" En Revista de Derecho Penal y Criminología, La Ley, Buenos Aires.

⁵ SAÍN, Marcelo (2008): El Leviatán Azul. Policía y Política en la Argentina; Siglo Veintiuno editores, Buenos Aires.

cual las policías han gestionado el delito más que combatirlo o prevenirlo, interviniendo en las economías delictivas altamente rentables. Por ello, creemos fundamental pensar la seguridad desde los estamentos de gobierno.

Por el otro, las líneas aquí esbozadas se encaminan a lo que podemos denominar despolicialización de la seguridad. Históricamente, la policía intervino en muchas áreas de la vida pública o privada por fuera de lo que fue, en términos de funciones explícitas, su ámbito de actuación, esto es, la cuestión delictiva. Así, la policía fue la encargada - y sigue siéndolo en varias jurisdicciones - de controlar el tránsito en las rutas, de expedir certificados de supervivencia, de buena conducta, de convivencia o certificando firmas, de dirigir las escuelas de policía y un montón de cuestiones que hacen más a lo administrativo que a lo policial. En términos generales, poco sirve el entrenamiento policial si al fin de cuenta se estará controlando la velocidad en una ruta o se expedirá un certificado de antecedentes. Lo cierto es que las policías cooptaron varios ámbitos de la vida administrativa de las personas.

Lo que aquí se propone es despolicializar la resolución de conflictividades menores mediante la intervención de otras agencias del Estado.

La capacidad del sistema penal tradicional para gestionar la conflictividad.

En el último tiempo ha habido un cambio en materia de publicidad de estadísticas oficiales, pues con bombos y platillos se anunció la publicidad periódica de estadísticas en materia delictiva. Sin embargo, el dato tan simple como la cantidad de denuncias efectuadas en la Provincia de Córdoba durante el año 2015 no se encuentra publicitado. Pero podemos estimar, según años anteriores, que existieron 140 mil denuncias en toda la Provincia de Córdoba⁶.

Otro dato clave son todos aquellos hechos cometidos pero no denunciados. Se estima que en Córdoba existe un 65%⁷ más de hecho que no llegan al conocimiento del sistema penal.

⁶ Dato de la Dirección General de Policía Judicial del Ministerio Público Fiscal del año 2013.

⁷ Información producida por el Observatorio de Seguridad Ciudadana de Córdoba.

Es decir, que si sumamos la cifra negra más los hechos denunciados, en la provincia de Córdoba deberían existir un total de 231 mil denuncias por distintos hechos delictivos.

¿Cuál es el grado de efectividad del sistema penal para procesar semejante cantidad de conflictividad? Durante el año 2015 se emitieron 534 sentencias penales definitivas⁸, sean estas condenatorias o absolutorias. Vamos a suponer que el sistema penal resuelve la conflictividad una vez que se haya dictado a una sentencia (condenatoria o absolutoria).

En síntesis, de 231 mil hechos, solo se arribó a una solución en 534, por lo que el grado de efectividad del sistema penal para resolver la conflictividad es cercano 0,23%. ¿Cuál es el principal dato que arroja esta información? Que el 99,77% de los hechos denunciados se resuelven por otra vía - en el mejor de los casos - o directamente no se resuelven.

Parece obvio que el sistema penal no es la vía más adecuada para resolver la conflictividad

La efectividad del viejo Código de Faltas para prevenir Robos

El viejo Código de Faltas cordobés, aprobado por la Legislatura de Córdoba en 1994⁹ y modificado en reiteradas oportunidades los años posteriores, se basaba en cuatro pilares fundamentales:

1) El Juzgamiento se encontraba a cargo de un comisario o subcomisario, algo totalmente vedado no solo por la Constitución Nacional y los Tratados Internacionales de Derechos Humanos, sino por el más elemental sentido común.

2) La enorme cantidad de figuras contravencionales estaba redactada en un lenguaje vago y ambiguo, lo que permitía la discrecionalidad policial, tanto al momento de la detención del contraventor como al momento del juzgamiento. Prostitución molesta o escandalosa, ebriedad escandalosa, merodeo sospecho, mendicidad vejatoria son algunos de los ejemplos de los tipos contravencionales usados por el viejo Código de Faltas. La hiperutilización de adjetivos, lejos de ser un error de técnica legislativa, se constituía en una potente herramienta que amplificaba y legalizaba la arbitrariedad policial.

⁸ Centro de Estudios y Proyectos Judiciales del Tribunal Superior de Justicia.

⁹ Véase CRISAFULLI, Lucas; LEÓN BARRETO, Inés –Coords.– (2011): ¿¡Cuánta Falta!?. Código de Faltas, Control Social y Derechos Humanos, Inecip. Córdoba

3) El proceso se sucedía sin la obligatoriedad que intervenga un abogado defensor. De hecho, la mayor parte de los contraventores no contaba con abogado ni tampoco existía un mecanismo por parte del Estado para asegurarle uno de oficio.

4) No existía limitación temporal a la detención preventiva, la que podía extenderse hasta que el funcionario policial decidiera que ya era suficiente.

El principal argumento de los sectores conservadores para defender el viejo Código de Faltas tal cual estaba redactado, era la prevención del delito, sobre todo, el robo. Así, se le asignaban funciones mágicas al Código de Faltas y tareas de oráculo al personal policial interviniente.

Si hacia finales del siglo XIX y los tres cuartos del siglo XX le asignaron funciones sobre la moralidad, decoro, decencia y buenas costumbres a toda la legislación contravencional en América Latina, la última parte del siglo XX y bien avanzado el siglo XXI se le atribuyeron funciones securitarias a casi todas las normativas policiales. Es palpable tales fines en el debate parlamentario de la ley en Córdoba en 1994. En este sentido, existe una correlación entre la centralidad de la seguridad para pensar las transformaciones políticas hacia finales de siglo con el supuesto rol preventivo que le quisieron asignar a las normativas contravencionales.

Lo concreto es que lejos de funcionar como una herramienta preventiva, la legislación contravencional fue el espacio más brutal en la que transparentó la selectividad del sistema penal. Si en materia delictiva los sistemas penales son hiperselectivos, en materia contravencional son obscuramente selectivo. La misma normativa lo permitía, pues la policía tenía el poder de un monarca medieval, constatando la contravención, deteniendo, instruyendo, acusando, juzgando y controlando la ejecución de la pena. Todo ello sin la presencia de un abogado defensor y ayudado con la utilización de adjetivos para describir los tipos contravencionales: un coctel que, en Córdoba, decantó en una serie de reacciones contra el código en particular, pero también en contra de una política de seguridad que

pregonaba defender la seguridad, cuando lo único que hacía era restringir la libertad. Cabe destacar como un hecho político significativo en este sentido, la Marcha de la Gorra¹⁰.

Particularmente los robos, en Córdoba crecieron en un 27% desde 2008 a 2015, tiempo en que la política de seguridad fue de los más agresiva, aumentando de forma grosera los detenidos por el código de faltas, policializando la ciudad, realizando razias y aumentando como nunca jamás se vio, la cantidad de policías.

En síntesis, el Código de Faltas no sirvió para prevenir robos. Muy por el contrario estos aumentaron. Fue una política de seguridad costosa en términos económicos pero más costosa aún en términos de Derechos Humanos, y totalmente ineficiente para los fines manifiestos.

El nuevo Código de Convivencia Ciudadana

Mantener un Código de Faltas del siglo XIX - aunque aprobado en 1994 - no era viable en términos políticos. Las críticas no solo provenían de organizaciones sociales - aunque cabe destacar que éstas estuvieron a la vanguardia del reclamo, particularmente el Colectivo de Jóvenes por Nuestros Derechos - sino también de ámbitos académicos, institucionales e incluso judiciales.

Fue por ello que en diciembre de 2015 la Legislatura de Córdoba sancionó un nuevo código al que llamó de convivencia ciudadana¹¹ y que reemplazó al viejo código de faltas.

Este nuevo código tiene nuevos pilares fundantes, entre los que cabe destacar:

- 1) Incorporación del trabajo comunitario como pena principal conjuntamente con la de multa y arresto, lo que intenta propender a la convivencia más que a la sanción.
- 2) La incorporación de los Ayudantes fiscales y jueces de paz como nuevas autoridades para conocer y juzgar las contravenciones en reemplazo de comisarios y subcomisarios

¹⁰ Véase BONVILLANI, Andrea –Editora – (2015): Callejeando la Alegría... y también el bajón. Etnografía colectiva de la Marcha de la Gorra; Encuentro Grupo Editor, Córdoba.

¹¹ Véase CRISAFULLI, Lucas & JULIANO, Mario (2016): Código de Convivencia Ciudadana Comentado. Lerner Ediciones, Córdoba.

3) La obligatoriedad de un abogado defensor, sea de confianza del contraventor o provisto gratuitamente por el Estado

4) La limitación de la detención preventiva a ocho horas contadas desde la aprehensión.

5) La eliminación de algunos tipos contravencionales como la prostitución molesta, beber en la vía pública o la mendicidad vejatoria y la modificación de algunos tipos contravencionales fuertemente cuestionados, entre los que cabe destacar la sustitución del merodeo por la conducta sospechosa (en los que se describe qué acciones deberán entenderse por tal cosa) y la obligatoriedad, bajo pena de nulidad, de incorporar a dos testigos ajenos a las fuerzas de seguridad para la contravención de la negativa a identificarse. Sin embargo, han quedado varios tipos contravencionales redactados en un lenguaje vago y ambiguo.

Lo potencial y lo que falta

El nuevo Código contiene un gran potencial como mecanismo de resolución pacífica de conflictos. La aplicación de institutos tales como la pena natural (art. 26) el perdón judicial (Art. 25), así como un procedimiento gratuito, oral, informal y arbitral (Art. 134) y la finalidad de la convivencia y el respeto por los derechos fundamentales expresamente mencionados (Art. 1) nos permiten pensar al nuevo Código como una vía regia para la incorporación de métodos alternativos de resolución de conflictos.

Hemos intentado demostrar con datos dos cuestiones fundamentales para arribar a dicha conclusión. Por un lado, el sistema penal tradicional no da respuestas a la conflictividad social; por el otro, la normativa contravencional no puede ser usada para prevenir delitos contra la propiedad. Entonces, ¿qué nos queda? Pensar y utilizar este nuevo Código de Convivencia Ciudadana como una herramienta que permita brindar soluciones a casos que el sistema penal no puede hacerlo.

Habrán hechos que por su calificación legal, continuarán en manos del sistema penal (a título de ejemplo, robos, homicidios, abusos sexuales) operándolos de la forma en la que lo viene haciendo. Pero la modificación del Código Penal, permiten pensar en el fuero contravencional como un fuero de menor cuantía. Nos referimos específicamente a la

reforma introducida por ley 27.147, que modificó los artículos 59 y 71 permitiendo la disponibilidad de la acción contravencional.

Incluso hechos penales menores como hurtos, lesiones leves culposas y dolosas, usurpaciones y amenazas pueden ser procesados por este fuero de menor cuantía.

¿Qué tipo de respuesta se le da a los problemas vecinales? Estos generalmente comienzan con discusiones, y si no son gestionados a tiempo bien pueden derivar en hechos más graves de agresión y incluso algunos hasta llegar a homicidios.

Pero incluso, el fuero de menor cuantía podría procesar aquellos hechos que no llegan a la categoría ni de delito ni de contravención, son meramente civiles, pero por ser menores no ingresan al sistema de justicia. Problemas con la basura, pequeñas deudas, medianeras, gritos e insultos son por caso, algunos ejemplos de hechos que hoy el Estado no está procesando bajo ningún sistema. Son conflictos al fin de cuentas no gestionados, y todo conflicto no gestionado tiene la potencialidad de transformarse en un gran problema.

La potencialidad de un fuero de menor cuantía se complementa con lo que falta en materia de políticas de seguridad, prácticas policiales y judiciales y cambios normativos que deberán acompañar a la creación de un fuero de menor cuantía.

En primer lugar las políticas de seguridad deben estar orientadas a la gestión de la conflictividad para lograr su reducción, partiendo de un hecho irreductible: la sociedad, es una sociedad en la que existe conflicto. El rol del Estado debe ser gestionarlo. Asimismo, los grandes conglomerados urbanos representan desafíos para las políticas públicas ya que aportan complejidad a los fenómenos de convivencia.

En segundo lugar, las prácticas judiciales y policiales deben orientarse a gestionar conflictos más que a la sanción de sus potenciales infractores.

Por un último, pero no por ello menos importante, es necesario realizar cambios normativos dentro del mismo Código de Convivencia que apunten a despolicializar la gestión de conflictos. Es necesario aumentar paulatinamente la cantidad de contravenciones que sean dependientes de instancia privada, eliminar aquellas que no tengan víctimas y dejar en manos de los municipios aquellas infracciones que se relacionen con el tránsito, como la

falta de casco para conducir motocicletas (art. 111), que no hacen sino congestionar el sistema contravencional con hechos muy leves.

Pero también es necesario pensar en cambios normativos en los códigos procesales, tantos penales como civiles que permitan que pequeños conflictos sean gestionados por este fuero de menor cuantía.

Se torna imprescindible abordar la compleja convivencia no desde los parámetros pétreos y artificiales de la división disciplinar del derecho en derecho civil y derecho penal, sino haciendo foco en el conflicto. Poco importa para el ciudadano a pie si su conflicto con el vecino se subsume en una norma penal o en una norma civil, si para resolver su problema debe radicar una denuncia penal, contravencional o buscarse un abogado para hacer una demanda civil. Lo que busca es una solución, y los métodos alternativos de resolución de conflicto son una herramienta interesante si le sumamos un juzgador con el poder de imponer multas, trabajo comunitario u homologar acuerdo al que las partes arribaron con su ayuda.

Se ha dado un paso importante con el nuevo código de convivencia ciudadana. En términos históricos, pasamos de una legislación contravencional del siglo XIX que era el viejo código de faltas, a una del siglo XX. Sin embargo, es necesario pensar herramientas y dispositivos jurídicos para hacerle frente al siglo XXI.

El desafío está planteado.

Bibliografía

- ANIYAR DE CASTRO, Lola (1987): *Criminología de la liberación*, Universidad de Zulia, Maracaibo.
- BIRKBECK, Christopher; GABALDON, Luis Gerardo (2002): “La disposición de agentes policiales a usar fuerza contra el ciudadano” En Briceño-León, Roberto (2002): *Violencia, sociedad y justicia en América Latina*; CLACSO, Buenos Aires.
- BONVILLANI, Andrea –Editora – (2015): *Callejeando la Alegría... y también el bajón. Etnografía colectiva de la Marcha de la Gorra*; Encuentro Grupo Editor, Córdoba.
- CODINO, Rodrigo (2015): “Hacia otra criminología del tercer mundo” En Revista de Derecho Penal y Criminología, La Ley, Buenos Aires.
- CRISAFULLI, Lucas & JULIANO, Mario (2016): *Código de Convivencia Ciudadana Comentado*. Lerner Ediciones, Córdoba.
- CRISAFULLI, Lucas (2010) “Algunas reflexiones sobre los enfoques de la policía”. Revista Segurança Urbana e Juventude. Universida Estadual Paulista. Portinari. Brasil. V. 3 n. 1.
- CRISAFULLI, Lucas (2014): “El Camello y la Zona Opaca de la Violencia: Hacia las sociedades de control”. En BISIG, Elinor – Directora – (2015): *Jóvenes y Seguridad. Control Social y estrategias punitivas de exclusión. El Código de Faltas de la Provincia de Córdoba*; Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Universidad Nacional de Córdoba
- CRISAFULLI, Lucas; LEÓN BARRETO, Inés –Coords.– (2011): *¿¡Cuánta Falta!?* Código de Faltas, Control Social y Derechos Humanos, Inecip. Córdoba
- DAMMERT, Lucía, MALONE, Mary (2002): “Inseguridad y temor en la argentina: el imparto de la confianza policial y la corrupción sobre la percepción ciudadana del crimen” en Desarrollo Económico, Revista de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Nº 166, vol 42 Julio septiembre.
- EILBAUM, Lucía (2008): *Los casos de Policía en la Justicia Federal en Buenos Aires. EL pez por la boca muere*. Antropofagia, Buenos Aires.

- GALVANI, Mariana (2007): *La marca de la Gorra. Un análisis de la Policía Federal*, Capital Intelectual, Buenos Aires.
- GARLAND, David (1999): *Castigo y sociedad moderna: un estudio de teoría social*, Siglo Veintiuno, México.
- GARLAND, David (2005): *La Cultura del Control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*, Gedisa Editorial, Barcelona.
- RECASENS i BRUNET, Amadeu (2003): “La Seguridad, el sistema de Justicia Criminal y la Policía”, en BERGALLI, Roberto –coord. (2003): *Sistemas Penales y Problemas Sociales*, Editorial Tirant lo Blanch, Valencia.
- SAÍN, Marcelo (2008): *El Leviatán Azul. Policía y Política en la Argentina*; Siglo Veintiuno editores, Buenos Aires.
- ZAFFARONI, Eugenio Raúl (1998): *Criminología. Una aproximación desde el Margen*, Temis, Bogotá.
- ZAFFARONI, Eugenio Raúl, ALIAGA Alejandro y SLOKAR, Alejandro (2002): *Derecho penal parte general*, Ediar, Buenos Aires.