

Del Código de Faltas al Código Contravencional

Apuntes para un análisis de la legislación contravencional en Chaco

Por Lucas Crisafulli¹

Introducción

En materia de legislación contravencional, se suele realizar una clasificación en generaciones de los Códigos de Faltas². Los de primera generación son los bandos o edictos policiales que ni siquiera pasaban por las legislaturas provinciales y eran aprobados por resoluciones de los jefes policiales ratificadas por decretos de los gobernadores.

¹ Abogado. Docente del Seminario Introducción al Análisis de los Derechos Humanos (Facultad de Derecho. UNC) y del Seminario Derechos Humanos, Humanidad y Derecho. Una mirada crítica del campo de los Derechos Humanos (Universidad Nacional de Santiago del Estero). Miembro de la Cátedra de Criminología (UNC). Director del Programa de Violencia Institucional del Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia. Responsable de la sección Criminología y Sociología Jurídica de la Revista de la Asociación Pensamiento Penal. Correo: lucascrisafulli01@gmail.com.

² Véase Crisafulli, L. (2022). Las generaciones de la normativa contravencional. En Manual de Derecho Contravencional. Un estudio del Código de Convivencia Ciudadana de la Provincia de Córdoba, Tomo 1. Parte General. Advocatus. Córdoba: Argentina.

Estos instrumentos normativos fueron abandonados en toda Argentina y dieron lugar a la segunda generación: leyes que pasaban por las legislaturas (aunque algunas fueron aprobadas por decretos durante dictaduras) y que otorgan a la policía la facultad de aprehender, de instruir el sumario, de acusar, de juzgar las contravenciones y de controlar el cumplimiento de la ejecución de pena. Son leyes que excluyen al poder judicial y solo lo incorporan como revisor de las resoluciones que dicta un comisario o un jefe policial. Este es el caso del Código de Faltas actual de la Provincia de Buenos Aires (sancionado en la dictadura mediante decreto-ley 8031-73), el Código de Faltas de Córdoba que rigió hasta marzo de 2016 (Ley 8431, sancionado el 17/11/1994) y el Código de Faltas de Tucumán (Ley de Contravenciones Policiales). Esta generación de normativa contravencional se caracteriza por penalizar acciones de una manera muy vaga y ambigua, como la contravencionalización del merodeo, la ebriedad, los actos contra la decencia pública, las faltas de moralidad que incluyen la persecución de las personas trans/travestis mediante la penalización de quienes “visten ropa contraria a su sexo.

La segunda generación de códigos ha sido reemplazada por nuevos códigos en los que interviene el poder judicial juzgando las contravenciones, como el caso del actual Código de Faltas de Chaco (Ley 4.209) de 1995. Sin embargo, es una legislación que en materia de tipos contravenciones sigue optando por los tipos vagos y ambiguos que penalizan faltas de moralidad y que, en materia procesal, tienen un sistema inquisitivo sin participación de los ministerios públicos fiscales, por lo que el mismo funcionario que acusa e investiga es quien juzga.

Esta legislación también ha quedado vetusta frente a nuevos modelos procesales que distinguen la función de acusar de la juzgar y no simplemente por una moda sino para plasmar el objetivo constitucional de modelo acusatorio. A su vez, se abandonan aquellos tipos contravencionales redactados de manera poco clara y aquellos que antes de sancionar conductas que producen daños a personas concretas, sancionan meras infracciones o imponen un modelo moral de ciudadano. En apretada síntesis, la legislación contravencional avanza hacia la realización de un derecho contravencional sobre bases constitucionales, pues es la propia Constitución Nacional que impide sancionar acciones privadas que no perjudican a terceros, que distingue la función de acusar y juzgar y que la consagra el principio de legalidad mediante el cual existe el mandato de ley previa, cierta, estricta. Esto implica que las legislaciones provinciales en materia contravencional no podrían criminalizar conductas redactadas de manera vaga y ambigua; ni tener un modelo sancionatorio que confunde las funciones de investigar, acusar y juzgar; ni sancionar formas de ser.

En el presente texto realizaremos un análisis del proyecto de ley n° 2082/2022 enviado al Poder Legislativo de la Provincia de Chaco que reemplaza al actual Código de Faltas (Ley Nro. 850-J, antes Ley 4209) por un nuevo Código Contravencional. En el marco de las generaciones de legislación contravencional, la Legislatura chaqueña se apresta a cambiar un Código de tercera generación por un moderno Código de cuarta generación.

Principios Generales

En el libro primero, a diferencia del actual código que comienza con el ámbito

de actuación, el proyecto inicia con los derechos y garantías aplicables al proceso contravencional, en el que no solo se encuentran los tratados internacionales de derechos humanos constitucionalizados por la reforma de 1994 sino que también se menciona normas del llamado soft law, como las 100 Reglas de Brasilia de Acceso a la Justicia de personas en situación de vulnerabilidad y el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

Se establece en 18 años la edad de punibilidad contravencional, en consonancia con las legislaciones más modernas en la materia. Esta norma tiene relación directa con lo establecido en el artículo 1 de la ley 22.803, en la que las personas menores de 18 años de edad no son punibles para los delitos reprimidos con pena de multa, inhabilitación o de prisión o reclusión menor a dos años. Con mayor razón serán no punibles para la comisión de una contravención.

Se destaca también la eliminación de la responsabilidad refleja de los padres. En el actual código se puede sancionar a los padres por las contravenciones que realizan sus hijos. Este principio de responsabilidad indirecta es viable en derecho civil en el que jamás se imponen penas corporales sino sanciones pecuniarias (indemnizaciones) y en el que el daño es el presupuesto de aplicación de una condena civil. Sin embargo, en materia contravencional en la que se pueden aplicar penas de arresto (que son corporales ya que implican al cuerpo) y en la que la mayoría de las faltas son meras infracciones de deber sin un daño, no parece un sistema de responsabilidad adecuado y por ello vemos con buenos ojos su eliminación.

El proyecto también elimina la reincidencia como forma de agravamiento de las penas, lo que es una absoluta novedad en materia contravencional, en la que la reiteración de faltas ha operado siempre en perjuicio del imputado. Cuando se agrava la pena por la reincidencia o se viola el principio según el cual nadie debe ser perseguido ni sancionado dos veces por el mismo hecho (*non bis in idem*) o se viola la proporcionalidad de la pena que debe surgir de la culpabilidad.

En relación a las penas, el Código establece trece tipos distintos de sanciones contravencionales aplicables en el que el arresto es la última de ellas y es de carácter excepcional. El límite del arresto se disminuye de treinta a veinte días, lo que continúa siendo muy alto en relación a otras legislaciones, como la cordobesa (Ley 10.326) que estipula un máximo de tres días.

De las faltas en particular

Es evidente que la comisión redactora del proyecto se tomó en serio el trabajo de hacer pasar por un filtro de racionalidad político criminal las contravenciones del actual Código de Faltas. Ese filtro implicó derogar una serie de contravenciones como las publicación de ofertas sexuales (que restringe el medio de vida de personas que realizan trabajo sexual), las ofensas al pudor (que sanciona a quien con actos o palabras torpes, ofenda la decencia pública) o la ebriedad (que sanciona con hasta 30 días de arresto a quien transite en estado de embriaguez afectando las buenas costumbres). Se advierte que se ha cambiado el lenguaje moralista propio de las legislaciones contravencionales más antiguas, que defienden un orden moral hegemónico sin lugar a la diversidad y disidencia, no solo sexo- genérica, sino en

cuanto a diversidad de opciones de vida. Nuestro modelo constitucional de origen liberal es tributario de la libertad que tienen las personas para elegir su plan de vida, aunque ese plan pueda no ser el del ciudadano deseado, mientras no afecte a terceros, no debería recibir intromisión estatal.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación expresó claramente este modelo en el famoso caso Bazterrica en el que decidió la inconstitucionalidad del delito de tenencia de estupefacientes para consumo personal. Expresa el máximo tribunal:

La función del derecho debería ser
controlar o prevenir, sin
estigmatizar

(...)

Adquiere una singular significación
la prohibición constitucional de
interferir con las conductas privadas
de los hombres, prohibición que
responde a una concepción según la
cual el Estado no debe imponer
ideales de vida a los individuos, sino
ofrecerles libertad para que ellos los
elijan

Existe un enorme riesgo que el espacio contravencional termine siendo aquel reducto en el que el Estado impone formas de ser y modelos de vida. La criminóloga Lolita Aniyar lo describía así:

“El espacio contravencional, generalmente sin garantías, es más peligroso que un asesino en serie de los que publicitan con abundancia de sangre los medios de comunicación. Se introduce capilarmente en la cotidianeidad, se asoma en los más íntimos espacios de la vida ciudadana persiguiendo los modos culturales de ser, de creer, de beber, de divertirse, de interactuar,

de ganarse la vida, de vestirse, de cortarse el pelo. (2011, p. 3)

Es por ello que celebramos que las nuevas contravenciones no persigan modos de ser ni impongan una determinada moral sancionando todos aquellos planes de vida no deseados desde una hegemonía estatal.

En esa línea, el proyecto también deroga la polémica contravención mendicidad, una verdadera rémora por construir un modelo contravencional sobre bases constitucionales.

El procedimiento contravencional

Quizás el punto más importante del proyecto de Código Contravencional sea dejar atrás el modelo inquisitivo de juez investigador, acusador y juzgador y su reemplazo por un modelo constitucional acusatorio en el que se incorpora el Ministerio Público Fiscal.

Se incorporan las reglas de disponibilidad de la acción contravencional a cargo del Ministerio Público, lo cual es muy beneficioso sincerar que es imposible cumplir con la legalidad procesal, es decir, iniciar y finalizar todos los casos a través del juicio. Sin embargo, se excluye la posibilidad de disponer de la acción en los casos de violencia de género, lo que no es del todo acertado siguiendo el principio fundamental en materia de género: escuchar a las víctimas para saber qué quieren hacer. Como plantea Elena Larrauri:

"No es coherente que se reclame a la mujer que denuncie y confíe en el sistema penal, si luego el proceso penal no atiende a sus necesidades. En ocasiones, todo el sistema parece estar más interesado en servir su propia lógica interna que en servir a las víctimas" (2008, p. 97)

Entendemos como un retroceso la ampliación del plazo de detención preventiva, pues en la actual legislación se encuentra estipulado en un máximo de tres días mientras que en el proyecto esto se lleva a cinco días.

En Córdoba, se limitó la detención preventiva contravencional a ocho horas, tiempo más que suficiente para hacer cesar la contravención en curso (coacción directa), fichar al contraventor, realizar la revisión médica y notificarle los derechos. Si el objetivo es evitar que la persona imputada por una contravención interactúe con la víctima, esto se puede lograr con otras medidas cautelares menos lesivas de los derechos, como el propio proyecto de Código Contravencional contempla, que son las medidas preventivas como la prohibición de acercamiento. Seguramente la Legislatura revisará esta cuestión al momento de tratar el proyecto.

Sí se destaca como positivo las diversas maneras que el proyecto plantea para solucionar el conflicto. De hecho, existe un capítulo con el nombre "*Otros medios idóneos para la solución del conflicto contravencional*", que implica una serie de disposiciones para que el caso contravencional sea remitido a una instancia administrativa municipal o provincial de mediación, conciliación, restauración o cualquier otro mecanismo que posibilite recomponer los intereses afectados y restablecer la paz social.

Por último, se destaca que cuando la persona imputada sea integrante de una comunidad indígena y la falta hubiera afectado exclusivamente bienes jurídicos de la comunidad o la víctima sea miembro de la misma comunidad, el ministerio público puede disponer de la acción si las partes manifiestan la voluntad de someter la resolución del conflicto a su propio derecho

consuetudinario. Este dispositivo jurídico abre toda una discusión para pensar el pluralismo jurídico³ y entabla un necesario e incipiente diálogo con comunidades indígenas a quienes siempre se les aplicó el derecho estatal. Hace posible lo que Boaventura de Souza Santos plantea como hermenéutica diatópica, es decir, “un ejercicio de reciprocidad entre culturas que consiste en transformar las premisas de argumentación de una cultura determinada en argumentos inteligibles y creíbles en otra cultura” (2005, p. 134)

A modo de conclusión

Entendemos que el proyecto de Código Contravencional de y para Chaco se enrola en el paradigma de gestión de la conflictividad. Más allá de las observaciones puntuales que hemos realizado, con todas las opciones de salidas tempranas el proyecto busca gestionar conflictividades antes que sancionar meras infracciones, lo que es un enorme avance para el derecho contravencional.

El proyecto plantea a la convivencia como núcleo de la ley, lo cual implica – o tiene la potencia de – generar una nueva forma de pensar el derecho y el poder punitivo. Generalmente, desde las miradas tradicionales y conservadoras se piensa que lo normal y natural es el orden, y que el derecho viene a restablecer ese orden alterado por la acción antijurídica del hombre. Poner el eje en la convivencia implica pensar precisamente lo contrario: se parte de una sociedad en lo que lo normal son los conflictos y en el que un Código

Contravencional puede – y debería – gestionarlos. En sociedades altamente pobladas, pero incluso en aquellas con menor cantidad de habitantes, los conflictos no son ocasionales ni esporádicos. Por el contrario, constituyen el núcleo mismo de la convivencia diaria. Esa convivencia puede ser violenta, o medianamente pacífica, pero no porque no existan conflictos, sino porque fueron tratados por el Estado a tiempo antes que la escalada de la violencia asuma niveles intolerables de convivencia o puntos de no retorno. Desde esta perspectiva hay que realizar, en cada tipo contravencional, cómo la ley podría mejorar o pacificar la convivencia. Ello implica analizar dos extremos igualmente importantes: por un lado, asumir que es la propia ley la que muchas veces genera intervenciones que, lejos de gestionar conflictos, los genera; por el otro lado, la necesidad de priorizar aquellas contravenciones que impliquen un claro conflicto de intereses entre dos o más partes, por sobre aquellas otras contravenciones de mera desobediencia sin lesión a un bien jurídico.

La calidad democrática de una sociedad puede medirse, antes que por la ausencia de conflictos, por el grado de efectividad con el que el Estado los gestiona.

El ámbito contravencional se encuentra muy cercano al nervio central de la convivencia social. Un procedimiento contravencional eficiente y respetuoso de los Derechos Humanos debe coadyuvar a mejorar la convivencia. No podemos evitar los conflictos, pero es del Estado conjurar los efectos nocivos de los mismos. Ello impactará positivamente en la disminución de los conflictos del sistema penal.

Ojalá que la Legislatura de Chaco esté a la altura de tratar este proyecto y pueda

³ Véase Ramírez, S. (2022). “Los conflictos penales desde el pluralismo jurídico”. En Coppola, P. & Crisafulli, L.. *Sistema Penal y Derechos Humanos. Interpelaciones al poder*. Editores del Sur. Buenos Aires: Argentina.

aprobar un Código que se merece toda la ciudadanía chaqueña.

Bibliografía

- Aniyar de Castro, L. (2011). “La Puerta Enorme. (A manera de Prólogo)”; en Crisafulli, L. y León Barreto Inés –Coords.–. ¿¡Cuánta Falta!? Código de Faltas, Control Social y Derechos Humanos, Córdoba, INECIP.
- Binder, A. (2022). Bases conceptuales para una teoría del proceso compositivo en la justicia penal. En Coppola, P. & Crisafulli, L.. *Sistema Penal y Derechos Humanos. Interpelaciones al poder*. Editores del Sur. Buenos Aires: Argentina.
- Crisafulli, L. (2022). Manual de Derecho Contravencional. Un estudio del Código de Convivencia Ciudadana de la Provincia de Córdoba, Tomo 1. Parte General. Advocatus. Córdoba: Argentina.
- Larrauri, E. (2008): Mujeres y Sistema Penal, Violencia doméstica, , Ed. BdeF, Montevideo.
- Ramírez, S. (2022). “Los conflictos penales desde el pluralismo jurídico”. En Coppola, P. & Crisafulli, L.. *Sistema Penal y Derechos Humanos. Interpelaciones al poder*. Editores del Sur. Buenos Aires: Argentina.
- Santos, B. (2005): El milenio huérfano. Ensayos para una nueva cultura política. Madrid: España. Trotta/ILSA.