

## ¿Cómo siguen las contravenciones a días que “Núñez” cumpliera su mayoría de edad?

Por Agustín Eugenio Acuña<sup>1</sup>

El 5 de enero de 2004, José Gerardo Núñez, de tan solo 19 años, empezaba a protagonizar, involuntariamente, lo que tiempo después sería uno de los casos más citados de eso que bien caracterizaba Mario Juliano como “el derecho de los sumergidos”, el derecho contravencional. A poco tiempo de que el caso cumplió su mayoría de edad, estas líneas buscan saber qué pasó luego en Tucumán con las contravenciones, que, aparentemente, gozan de buena salud, con una envidiable expectativa de vida

\*\*\*

Si nos atenemos a la verdad de los papeles, Núñez tuvo una discusión sobre fútbol con unos amigos, perdió el control y

comenzó a insultarlos en forma exaltada. ¿A quién no le pasó? ¿Quién no ha insultado a sus amigos en medio del fragor futbolero? Los agentes policiales, siempre tan prestos a cuidar el orden y el decoro, intentaron calmarlo, pero lo único que recibieron fueron insultos.

Ante el percance, Núñez fue gentilmente acompañado a la comisaría, donde sin abogado (¿quién necesita abogados ante los guardianes del orden?) y sin comunicarse con sus padres (nadie avisa a los padres que se mandó una macana y está en la comisaría), confesó el hecho (las comisarías producen ese contexto agradable que permite que las personas hablen con libertad de los hechos que protagonizaron).

El Jefe de Policía, ante semejante confesión, el 7 de enero de 2004, lo condenó a seis días de arresto o a una multa de \$ 30 por alterar el orden y la tranquilidad pública. Ese mismo día, Núñez, sin comunicarse con sus padres, ante la indudable justicia de la resolución, prestó su conformidad y aclaró que como no tiene ni un peso, iba a cumplir los días de arresto.

\*\*\*

Ahí podría haber terminado la historia de Núñez, como uno más de los muchos jóvenes que era detenido, incomunicado y sancionado por la Policía al amparo de la [vieja Ley 5.140](#) de Contravenciones Policiales, que data de la última dictadura militar (1980), todavía [vigente](#) en Tucumán.

Sin embargo, las cosas no fueron así, pues, caso contrario, no estaríamos escribiendo estas líneas. En el camino de Núñez, por entonces menor de edad, se cruzó ANDHES (Abogados y abogadas del Noroeste argentino en derechos humanos y

<sup>1</sup> Defensor Oficial en lo Civil y del Trabajo, con carácter itinerante, con jurisdicción territorial en los Centros Judiciales Concepción y Monteros (2017). Doctor en Humanidades, Área Derecho (2019). Defensor Subrogante del Equipo Operativo de Ejecución del Centro Judicial Concepción (2019-2021).

estudios sociales), una ONG que tenía en la mira la Ley 5.140. Bah, en realidad, en el camino de su mamá, quien obviamente, como madre que es, buscó que su hijo recuperara la libertad.

Por ese motivo, Núñez pudo apelar la decisión del Jefe de Policía, con la asistencia de la abogada María Lourdes Bascary, quien planteó la inconstitucionalidad del régimen contravencional.

Con esa apelación, Núñez recuperó su libertad, aunque la cosa no terminaría allí. Por aquella época, cuando uno apelaba una contravención, se preveía que el caso pasara al Juez de Instrucción en lo Penal para que lo resolviese. Eso tenía su razón ser: hasta el 2005 no se habían puesto en práctica los Juzgados Contravencionales creados en 1996. Obviamente, en 2022 tampoco están funcionando, pero al menos el Consejo Asesor de la Magistratura está sustanciando los concursos. Con suerte, quizás podremos verlos en acción antes de que se celebren los 30 años de su creación.

\*\*\*

En el momento de la apelación entra en escena el juez Alfonso Zóttoli, quien el 5 de mayo de 2005, [declaró](#) la inconstitucionalidad del régimen contravencional. No solo lo calificó de anacrónico, autoritario y propio de un sistema monárquico incompatible con la Constitución Nacional y la convivencia democrática. También reconoció que la actividad represiva contravencional era un campo propicio para la discriminación. ¿Y quién era el más afectado por ese proceder? Las palabras del juez, en [su sentencia](#), todavía tienen una indudable actualidad: *“El más vulnerable ante tanto poder no controlado es el*

*individuo de aspecto humilde, el que proviene de países limítrofes o tiene determinados rasgos fisonómicos, el que aparece como diferente por sus preferencias, el que pertenece a determinada clase social, o vive en un barrio estigmatizado como violento o proclive a la delincuencia, o quien antes se ha visto involucrado en un delito o falta y es “conocido” por tal motivo”.*

\*\*\*

Si bien en 1990 el juez Alberto Piedrabuena ya había declarado la inconstitucionalidad de esta norma, [como se recordó en 2005](#), el caso “Núñez” tuvo gran resonancia en la [prensa provincial](#) y [nacional](#).

Cuando salió el fallo, [se detenían 1300 contraventores](#) por mes en la provincia de Tucumán según la Defensoría del Pueblo. Ya por esa época, el gobierno mostraba, o aparentaba mostrar, preocupación por el tema, tanto a través de Alberto Lebbos, por entonces subsecretario de la juventud provincial como por el legislador Daniel Heredia, que reconocía la existencia de un proyecto de reforma de la ley. También hubo [otras declaraciones](#), como la del secretario de Derechos Humanos, Bernardo Lobo Bugeau, que calificó la norma de ilegal e inconstitucional y llegó a pedir su derogación. Osvaldo Nieva, el secretario de Seguridad Ciudadana, insólitamente la entendió “fundamental para la sociedad” y rechazó su eliminación, aunque dijo que podía mejorarse. La oposición, con el legislador José Manuel Cano, también [cuestionó la norma](#), aludiendo a que era una forma de recaudación y de persecución, sobre todo de los jóvenes.

\*\*\*

Mientras la prensa, la política y las organizaciones de derechos humanos hablaban sobre la norma, la provincia llevó el caso “Núñez” a la Corte Suprema de Justicia de Tucumán. Fiscalía de Estado, a cargo de Antonio Daniel Estofán, presentó un recurso de casación y así logró que, el 27 de agosto de 2007, los jueces Alberto Brito, Héctor Eduardo Area Maidana y Alfredo Dato le dieran la razón. Este último, en el filo de su desempeño en el alto tribunal, pues [el día siguiente fue su último como magistrado](#), ya que renunció para ser candidato a diputado nacional por el oficialismo provincial en las elecciones de octubre de ese mismo año, cargo que finalmente ocuparía.

Casualidades de fechas al margen, la corte en su [sentencia](#) entendió que Zóttoli había declarado la inconstitucionalidad “en bloque” de toda la Ley 5.140. Como las normas deben ser declaradas inconstitucionales en tanto afecten puntualmente a quien lo reclama, el tribunal dejó sin efecto la sentencia y mandó a que se dictase una nueva. Sin embargo, en su reenvío indicó que debía primero analizarse si no estaba prescripta la causa. Este detalle no pasa inadvertido, porque la norma, en su artículo 4 establecía el exiguo plazo de 3 meses de prescripción. Por eso, ayer y hoy, la mayoría de las causas contravencionales, a pesar de las apelaciones, terminan prescriptas. En definitiva, era una manera elegante de sacarle notoriedad a la causa, pues se esterilizaba el control de su constitucionalidad. No importaba la violación de derechos, puesto que, al fin y al cabo, había operado la prescripción. Un mensaje doloroso, pero técnicamente correcto.

\*\*\*

Con la sentencia de la corte tucumana podría haber terminado todo. Sin embargo, Núñez, con su abogada María Lourdes Bascary y el apoyo de ANDHES, llevaron el caso a la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Contrariamente a la defensa de la provincia, que argumentó que Núñez no había sufrido un perjuicio concreto, la [sentencia](#) del 5 de octubre de 2010 dice todo lo contrario. En una crítica fortísima a la corte tucumana, que parecía haber mirado hacia otro lado en el caso concreto, la corte nacional afirmó que solo podía concluirse eso si se dejaba de lado el expediente.

No contenta con eso, la sentencia marca todo lo que estuvo mal en el caso: se detuvo a una persona menor de edad por 48 horas a pesar de que estaba domiciliada en el lugar, no era ni desconocida ni tenía malos antecedentes (únicos supuestos previstos por la norma para la detención), no se le garantizó un abogado para su defensa, no se le permitió comunicar su detención a nadie y su recurso no cumplió con la finalidad de ser llevado ante un juez competente sin demora. Por todo eso, la corte nacional anuló la sentencia y ordenó que se dictase una nueva.

\*\*\*

La justicia, con toda su majestad, tiene sus propios tiempos. Lo sabemos los que trabajamos en contacto con ella, pero también lo saben bien el resto de los mortales, que tienen la desdicha de acudir a sus estrados. El caso “Núñez” no sería la excepción.

La corte tucumana volvería a fallar el 7 de mayo de 2014 en [una sentencia dividida](#) donde no pudo participar el ex Fiscal de Estado devenido en miembro de la corte, Antonio Daniel Estofán, en reemplazo del ex juez Alfredo Carlos Dato, devenido a su vez en diputado nacional por el oficialismo.

La mayoría la conformaron Antonio Gandur, René Mario Goane y la camarista penal Marta Graciela Cavallotti. Criticaron nuevamente que se haya declarado la inconstitucionalidad de la norma en su totalidad. Por eso, revocaron la sentencia del juez Zóttoli y acotaron esa declaración solo a algunos artículos. Sin embargo, sí anularon todo el proceso seguido a Núñez, luego de analizar la falta de asistencia letrada, su incomunicación, el ineficaz recurso y su autoincriminación.

Los disidentes fueron Daniel Oscar Posse y Claudia Beatriz Sbdar (quien reemplazó al excusado Antonio Daniel Estofán). ¿En qué se diferenciaron de la mayoría? Pues en que para ellos, la sentencia del juez Zóttoli no había declarado la inconstitucionalidad de toda la norma, sino en el caso particular solo algunas partes, por lo que rechazaron el recurso del Estado.

En el proceso participó como amigo del tribunal la Asociación Pensamiento Penal y no fue un mero elemento decorativo. Sbdar y Posse rescataron su aporte en su disidencia. Por eso, haciéndose eco de sus recomendaciones, dicen como al pasar que sería recomendable que la legislatura trabaje en modificar o reemplazar la ley de contravenciones como así también en la puesta en funcionamiento de los Juzgados Contravencionales de la Ley 6.756.

\*\*\*

El tiempo continúa escurriéndose, pasen o no cosas a nuestro alrededor, hagamos o no planes, pues es implacable. Con “Núñez” y las contravenciones, desde su declaración de inconstitucionalidad en 2005, pasaron muy pocas cosas y se hicieron aún menos planes.

El Poder Ejecutivo solo se limitó a aumentar el valor del día multa que fue variando a lo largo del tiempo ([\\$ 15 en 2008](#), [\\$ 20 en 2012](#), [\\$ 80 en 2016](#) y [\\$ 150 en 2019](#)). En [2018](#) había anunciado un nuevo Código de Convivencia, pero nada pasó. Recién en 2020 creó una [Mesa Interinstitucional de Diálogo](#) para tratar el régimen aplicable a las contravenciones, pero no por iniciativa propia, sino como consecuencia de un hábeas corpus colectivo que buscó dar por terminado, sin éxito, [ante la corte local](#). En ese marco, el tribunal le había recordado al gobierno, en 2015, que [la ley discriminaba](#).

¿Y la Legislatura? Si uno consulta [la web de la legislatura tucumana](#) y busca “contravenciones”, podrá encontrar que desde 2005 hasta hoy, se han presentado 33 proyectos de ley al respecto, de los más variados tipos y colores. Algunos solo pretenden ampliar los tipos contravencionales, otros una reforma en las partes más controvertidas. Incluso pueden encontrarse proyectos de derogación y sustitución del régimen en su totalidad. También está el típico proyecto “armemos una comisión” para estudiar el tema. Hace casi diez años en el mismo oficialismo se presentaron [proyectos diversos](#) sobre el tema. Sin embargo, la ley solo se modificó al tratar meras ampliaciones de tipos contravencionales: en 2012 con la [Ley de Prostíbulos Cero](#) y en 2020 con la [Ley de las](#)

[Fake News](#). Ningún cambio hubo en su procedimiento, el corazón judicialmente cuestionado, más allá de que la [Ley de Policías Municipales](#) prevé que estas colaboren en el ámbito contravencional. Hace días se volvió a modificar, pero solo para incorporar al [acoso callejero](#) entre sus previsiones. Nada nuevo bajo el sol, como se dice.

¿Y el Poder Judicial qué hizo? En [2018](#), el presidente de la Corte Suprema de Justicia de Tucumán, Daniel Posse, pedía que se pongan en funcionamiento los Juzgados Contravencionales y anunciaba que, mientras tanto, iban a crear una secretaría especializada, lo que finalmente hizo. En 2020, el juez [Mario Velázquez](#) volvió a poner en evidencia las falencias del régimen contravencional.

Recién en 2021 se rindieron los exámenes para los Juzgados Contravencionales y, a través de la [Ley 9.433](#), se estableció su incorporación a los Colegios de Jueces Penales del Nuevo Código Procesal Penal.

\*\*\*

Las repercusiones políticas iniciales de la declaración de inconstitucionalidad de la Ley 5.140 no fructificaron en una adecuación constitucional y convencional de la norma. Pasaron muchos proyectos que murieron en buenas intenciones, aquellas de las cuales, como me dice mi hermano, está empedrado el camino al infierno. Mientras tanto, se reformó el Código Procesal Penal de Tucumán, con un avance hacia el moderno sistema adversarial y acusatorio, que incluso prevé el juicio por jurados, aunque esté pendiente de reglamentar. ¿Cómo pudo reformarse el proceso penal y no el contravencional? Es un interrogante válido,

que deberían contestar los poderes políticos. A días de que los hechos del caso “Núñez” cumplieron 18 años, puede decirse que todo sigue igual (de mal).