

PROGRAMA DE POSGRADO
MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

Lo infinitamente pequeño del poder político.

Policía y contravenciones en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Tesista: María Victoria Pita

Directora: Sofía Tiscornia

Buenos Aires, Diciembre de 2003.

Tesis de Maestría en Administración Pública

Presentada en Buenos Aires, 23 de diciembre de 2003.

Aprobada con Mención en Buenos Aires el 30 de Junio de 2004.

Jurado: Sofía Tiscornia – Tutora; Oscar Oszlak – Director de la Maestría en Administración Pública; Andrés Fontana – Evaluador externo

Quiero expresar mi reconocimiento a la Maestría en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas, así como a la Facultad de Filosofía y Letras, de la Universidad de Buenos Aires, por el apoyo institucional y económico que me brindaron, en diferentes ocasiones, para mi formación profesional. Va también mi reconocimiento, en el mismo sentido, a la Dirección Nacional de Política Criminal y especialmente a Hernán Olaeta, quien siempre estuvo dispuesto a propiciar las condiciones para que este trabajo fuera posible; así como a todas las personas que, en los diferentes espacios institucionales por los que transité para llevar adelante esta investigación, estuvieron dispuestas a brindarme información y confiarme sus saberes y experiencias.

Mi agradecimiento es especialmente para Sofía Tiscornia, por el estímulo permanente y fundamental, para mi crecimiento intelectual; por su paciente lectura de borradores; y por haber compartido generosamente gran parte de las ideas y discusiones aquí incluidas.

Les agradezco también por su incondicionalidad y aliento, a mis padres, a mi hermano, y a mi abuelo. Y por lo mismo, a Laura e Isabel Díaz, a María Inés Pacecca, a Ruth Felder, a Mariana Alonso Bra y a María Isabel Zuleta. Y por supuesto, a Roberto Sevilla, quien me ha acompañado con confianza y afecto en este proceso de trabajo. Sin ellos, me hubiera resultado mucho más difícil.

1. Introducción	5
1.1. La discusión sobre la violencia y la seguridad	5
1.2. Algunos ejes desde los cuales pensar el poder de policía	12
1.2.1. Convergencia de intereses	12
1.2.2. Precisando las vías de indagación: enfoque propuesto y justificación	14
2. Poder de policía: facultades y prácticas	18
2.1. Policía Federal: sus funciones en la Ciudad de Buenos Aires	18
2.2. Los Edictos Policiales	21
2.3. Prácticas policiales preventivas o las formas del trabajo policial	28
2.3.1. La lógica burocrática: “portación de cara” y estadísticas	32
2.3.2. “Los frutos del trabajo”: control y administración de ilegalismos	33
2.4. Datos sobre edictos policiales	40
3. La Justicia Contravencional: ¿limitación al poder de policía?	43
3.1. La creación de la Justicia Contravencional	43
3.1.1. Los avatares del Código I	46
3.1.2. La historia sin fin o Los avatares del Código II	51
3.2. El funcionamiento de la Justicia Contravencional: de procedimientos y tramitaciones	56
4. Las prácticas policiales bajo la Justicia Contravencional	67
4.1. Comentarios iniciales	67
4.2. Los comienzos del trabajo y la búsqueda de los datos	69
4.2.1. La fundamentación	69
4.2.2. Y la solicitud	70
4.3. Presentación y análisis de datos	76
4.3.1. “Lo que entra” al sistema de justicia contravencional o las prácticas de prevención policial: actas contravencionales según los Anuarios 2001 y 2002	76
4.3.2. Situaciones Contravencionales	87

4.3.2.1.Situaciones Contravencionales I: la agencia policial y las contravenciones. Relevamiento sobre actas ingresadas. _____	87
4.3.2.2. Situaciones Contravencionales II: la habitualidad y la arbitrariedad en las rutinas policiales. Observación de juicios orales _____	98
4.3.3. “Lo que sale” del sistema de justicia contravencional: causas con sentencia firme condenatoria - Años 1999, 2000 y 2001: _____	109
5. Conclusiones _____	113
5.1. Algunas consideraciones a partir de los datos _____	113
5.2. Consideraciones finales _____	116
6. Bibliografía _____	120
7. Anexo _____	124

“...si bien la policía como institución ha sido realmente organizada bajo la forma de un aparato del Estado, y si ha sido realmente incorporada de manera directa al centro de la soberanía política, el tipo de poder que ejerce, los mecanismos que pone en juego y los elementos a que los aplica son específicos. Es un aparato que debe ser coextensivo al cuerpo social entero y no sólo por los límites extremos que alcanza, sino por la minucia de los detalles de que se ocupa. El poder policíaco debe actuar ‘sobre todo’, no es en absoluto, sin embargo, la totalidad del Estado ni del reino como cuerpo visible e invisible del monarca; es el polvo de los acontecimientos, de las acciones, de las conductas, de las opiniones ‘todo lo que pasa’; el objeto de la policía son esas ‘cosas de cada instante’ ; esas ‘cosas de nada’ de que hablaba Catalina II en su Gran Instrucción. Con la policía se está en lo indefinido de un control que trata idealmente de llegar a lo más elemental, al fenómeno más pasajero del cuerpo social: ‘El ministerio de los magistrados y oficiales de policía es de los más importantes; los objetos que abarca son en cierto modo indefinidos; no puede percibirse sino por un examen sumamente detallado’; es lo infinitamente pequeño del poder político”. (Michel Foucault. *Vigilar y Castigar*. 1976: 216/217)

1. INTRODUCCIÓN

1.1. La discusión sobre la violencia y la seguridad

El poder de policía y el concomitante ejercicio de violencia que implica, es un asunto que viene siendo tematizado en los últimos años. No obstante, es posible trazar un derrotero que da cuenta, de qué manera, el problema respecto del ejercicio del poder de policía –y la extendida tolerancia frente al mismo– quedó subsumido bajo la cuestión de la seguridad. Cuestión, que hoy podría formularse en términos de hegemonía del tema de la seguridad urbana en la agenda pública (Tiscornia, 2000a), y que tiene lugar en una arena pública ampliada donde se dirimen, se disputan y se construyen, sentidos y valores sociales asociados a los modos locales de entender el orden y el desorden social, que pretenden imponerse con fuerza de verdad.

Haciendo un estilizado repaso sobre lo que podría definirse como “historia de la cuestión”, es posible identificar, ya a fines de la década de los ’80, en el marco de una creciente inestabilidad social y crisis económica; la emergencia de un discurso que sostenía que la resolución de la conflictividad social implicaba políticas de control punitivo. Esto es, frente a la violencia social (saqueo de supermercados, cortes de ruta) emergía un discurso, formulado en clave de seguridad, que sostenía la necesidad de la intervención del Estado en su dimensión represiva, para el mantenimiento del orden social. La conversión de ilegalismos antes tolerados en delitos (i.e. casas tomadas que pasaron a convertirse en “usurpaciones” de la propiedad privada; conexiones

clandestinas a la red de energía eléctrica, en “robo de energía eléctrica”, etc.), así como la criminalización de la protesta social; son ejemplos de los modos en que comenzaba a operar esta clave de lectura de carácter punitivo sobre situaciones de conflicto social. La preocupación por el problema de la violencia social, ya a mediados de los '90, fue transmutando hacia la problematización de la violencia criminal o delictual¹. De este modo, en los últimos años se ha asistido a la recurrente tematización de las “olas de violencia” u “olas delictivas”, que se presentan de manera cíclica y recurrente con ciertas variantes en sus *leit motiv*². A la así etiquetada “violencia criminal”, se le opuso como antídoto la “seguridad urbana”.

En este discurso, la “seguridad urbana” incorporó sin distinción situaciones tan disímiles como robos a comercios; asaltos en restaurantes; arrebatos en barrios residenciales (todos ellos delitos contra la propiedad); así como la presencia de grupos jóvenes en la calle ocasionando “ruidos molestos”; la venta de bebidas alcohólicas en los quioscos; el ejercicio de la prostitución callejera; la presencia de vendedores ambulantes; la circulación de cartoneros “ensuciando la vía pública”; esto es, toda una heterogénea gama de actividades y conductas, muchas de las cuales son tipificadas como faltas, y que grupos de vecinos³ de la ciudad entendieron como productoras de

¹ A partir de la reinstauración del sistema democrático liberal en 1983, el tema de la seguridad se reinstala en otro universo de significado, que no es ya el que involucra a la Doctrina de Seguridad Interior y la apelación al enemigo interno sino que se inscribe en el universo de la democracia, el orden y el control social necesario para sostenerla. Claro que no se trata de universos de significado aislados, por el contrario, podemos suponer la existencia de una contaminación significativa entre estos universos de sentido en virtud del supuesto de que todo lo nuevo se construye en parte con lo nuevo, en parte con lo viejo. Así, si extendemos nuestra periodización hacia una de mediano alcance, es posible trazar las líneas de discusión en las que se inscriben los procesos de construcción de hegemonía en torno a la cuestión del orden social, y que describen un derrotero que va de la violencia política a la violencia social y de ella hacia la tematizada como violencia criminal (Tiscornia: 1995; Pita: 1996).

² De entre estas “olas” como ejemplo pueden citarse aquellas que resaltaban modalidades tales como los robos en los trenes y los asaltos a colectivos –que generaron el consecuente consenso para la realización de operativos de control poblacional indiscriminados sobre los usuarios de esos medios de transporte–; otras que daban cuenta de la existencia del delito organizado montado a partir de instalaciones telefónicas ilegales (locutorios) por parte de ciudadanos peruanos, que habilitaron allanamientos en hoteles y conventillos habitados por inmigrantes de países vecinos.

³ La noción de *vecino* opera en gran medida como un elemento iluminador en este campo, otorgando una clave de interpretación para comprender la matriz de sentido en que se producen, y son también interpretadas, las demandas de seguridad de la sociedad civil. De hecho, *vecino* es la nominación con que las agencias del Estado, en su tratamiento respecto de la seguridad como cuestión de agenda, interpelan a la sociedad civil; así como es también y coincidentemente, la auto-nominación que escogen gran parte de grupos o “conjuntos de acción” (Croccia, 2003: 41), a los efectos de legitimar su intervención en la arena pública sobre la misma cuestión. Respecto de la relación policía-comunidad, Lucía Eilbaum (2003) remite al origen histórico de la noción de vecino, como central para comprender la noción de *comunidad*, como mundo de iguales, de pares –lo cual remite a una concepción estatutaria y por ende jerarquizada e

“inseguridad” y atentatorias del orden urbano⁴. La preocupación sobre el problema de la seguridad fue adquiriendo un creciente protagonismo, su tematización se convirtió en asunto inevitable. En las campañas políticas y en los medios masivos de comunicación, se discutía y se opinaba sobre el particular, exhibiendo profusamente datos cuantitativos sobre el crecimiento del delito y resultados de encuestas de opinión⁵.

De todos modos, la centralidad adquirida en la discusión pública sobre el incremento de la violencia asociada al delito, no debe entenderse en términos de sustitución respecto de la violencia social. Por el contrario, ambas “violencias” convergieron en una única matriz interpretativa que las empotró en el discurso de la seguridad; es decir, ambos fenómenos fueron leídos bajo la misma clave de lectura: en clave punitiva⁶. Esto es, en términos de necesidad –de defensa social– de una intervención más o menos violenta del sistema penal (Eilbaum y Pita, 2001).

Así las cosas, la seguridad como tema y como valor se ha ido construyendo a lo largo de los últimos años, a partir de sucesivas tomas de posición por parte de diferentes actores sociales, en una *cuestión socialmente problematizada* (Oszlak y O’Donnell, 1982). Ello significa, que diferentes actores sociales –de la sociedad civil, la sociedad política,

intrínsecamente excluyente– así, sostiene “en la tradición iberoamericana refiere a grupos circunscriptos de personas que poseen el derecho de erigirse en ‘comunidad’ y por ello participar de las cuestiones políticas locales y/o nacionales. [Esto es]... supone la identidad de ‘vecino’ / ‘buen vecino’ o ‘propietario’ como integrantes de una elite local autorizada por las reglas del estado a intervenir en el destino de toda la sociedad. En esta acepción de ‘comunidad’, no habría un reconocimiento ni una aceptación e integración de lo diferente, sino una reafirmación de la identidad propia que resta legitimidad a aquellos “otros” que no la comparten” (Eilbaum, 2003). El indagar en la dimensión histórica de esta noción, indudablemente provee herramientas para pensar los sentidos particulares que adquiere la *cosa pública* en nuestra sociedad (lo cual permite darle cuerpo al carácter “patrimonialista” con que se adjetiva a los regímenes democráticos de la región), así como revelar el sustrato moral (esto es, de mundos morales) sobre el que se construyen estas “comunidades”.

⁴ La relación y distinción entre Orden Público y Seguridad Pública será referida más adelante.

⁵ El seguimiento de las encuestas de opinión permite ver la evolución del tema del seguridad como preocupación social y simultáneamente asunto de agenda. Desde 1996 en adelante la seguridad fue escalando posiciones en el ranking de problemas relevantes, para llegar en 1999 a ocupar el primer lugar junto a la desocupación. En ese mismo año además, el 35 % de la gente pensaba que la situación de inseguridad iba a empeorar en el futuro (Diario Clarín, 29/8/99). En el año 2001, luego de “desocupación” y antes que “corrupción”, la inseguridad es el segundo problema señalado. Los porteños en particular dijeron evaluar negativamente la gestión del gobierno en materia de seguridad (Diario Clarín, 29/4/01). Por lo demás, la forma en que las noticias son publicadas presenta un “tono” próximo al catastrofismo, en los que se agrega a los datos oficiales, datos producidos por los propios medios de comunicación que calculan los delitos producidos por minuto en el país.

⁶ Es claro que estamos reseñando aquí de manera “estilizada” el modo en que se dio este proceso. Ello no obsta que haya habido y que aún hoy persistan voces disonantes respecto de este diagnóstico. De hecho, ello va de suyo, en tanto se trata de un proceso que lo definimos en términos de construcción de hegemonía. Esta cuestión es presentada con mayor detalle más adelante.

instituciones y corporaciones-, han intervenido en la arena pública ante ciertas situaciones de conflicto social, han disputado claves interpretativas del fenómeno y, de manera concomitante, han propuesto diversas soluciones. Es en este proceso de construcción de agenda donde intervienen, de manera activa, quienes podemos denominar siguiendo a Darío Melossi, *élites morales* esto es, “aquellos que están autorizados para identificar y rotular los problemas sociales y que en consecuencia operan para controlar una situación que perciben como amenazante para las bases políticas, socioeconómicas y culturales que identifican con la “defensa y promoción de su propia hegemonía”⁷ (Melossi, 1992: 43).

El hecho de sostener que se trata de un proceso de construcción de hegemonía supone, claramente, que esta heterogeneidad de sentidos no se da en el vacío, sino que está atravesada por relaciones de poder entre los distintos grupos sociales; cuya activación permite que determinada clave de lectura logre finalmente imponerse sobre otra. Se trata en un complejo proceso, a través del cual, tal como sostiene Sahlins, “al actuar desde perspectivas diferentes, y con diferentes poderes sociales para objetivar sus respectivas interpretaciones, los individuos llegan a diferentes conclusiones y las sociedades elaboran consensos diferentes” (Sahlins, 1997: 11). Y, si bien es claro que distintos sectores de la sociedad civil han intervenido en la arena pública en demanda de mayor seguridad, englobando en este reclamo situaciones disímiles, esto es, con diferentes grados de especificidad o carácter; lo cierto es que, por un lado en gran medida estos sectores sociales nominados genérica y vulgarmente como la “gente” forman parte de estas élites morales –vecinos, ciudadanos indignados, voces respetables–; y por el otro, independientemente del grado de inclusión de las “gentes” demandantes, la demanda de la sociedad es, ella misma, resultado de esa disputa de sentidos; y por lo tanto está empotrada en esa arena discursiva. De alguna manera, podríamos decir, que la demanda de seguridad es producto o resultado de la hegemonía de esta clave interpretativa⁸.

⁷ Al plantear la cuestión en estos términos, Darío Melossi en el trabajo citado, lleva la mirada más allá de lo que “el estado ‘hace’ o ‘deja de hacer’” extendiendo su análisis de manera que se hace posible considerar la intervención de “grupos, de organizaciones y de individuos, así como de otros actores sociales, que tienen razones y fundamentos para sus propias acciones”, de *élites morales* “...individuos y grupos que dentro de pautas dadas, tienen éxito en expresar las posiciones morales que eventualmente se transformarán en hegemónicas, frecuentemente a través del conflicto. Más específicamente, ellos tienen éxito en reclamar su ‘propiedad’...sobre áreas específicas de la vida social” (Melossi, 1992: 43).

⁸ En este punto es interesante destacar que la “nueva” discusión sobre seguridad pública –en la que se

La seguridad urbana entonces, como cuestión socialmente problematizada, ha hegemonizado el discurso en torno a la violencia; ocluyendo así, simultáneamente, el problema de la violencia de Estado, el cuestionamiento a la expansión del poder policial, y los concomitantes abusos y arbitrariedades que de él resultan. La expansión del poder policial, en todo caso, podrá –desde la interpretación hegemónica- ser tolerada en tanto tenga por fin último garantizar la seguridad; con lo cual se diluye cierta discusión que pueda plantearse respecto de los límites de la intervención punitiva del Estado. Esto es, el discurso de la seguridad urbana ocluye la posibilidad de pensar no sólo a la violencia institucional, sino genéricamente al poder de policía como parte constitutiva del problema de la seguridad; e incluso establece niveles de violencia institucional legítimos y tolerables a los fines de garantizar el orden y la seguridad. De hecho, en los últimos años la discusión sobre el poder de policía apareció tramada en diferentes coyunturas básicamente ligada a la tematización respecto del crecimiento de los índices de delitos.

Conforme lo relatado de manera sintética en estas páginas, y revisando lo producido en los últimos años sobre la cuestión de la seguridad, sería posible hacer una lectura genealógica que diera cuenta del proceso que llevó a que la seguridad como asunto, se convirtiera en una cuestión socialmente problematizada en la cual la violencia quedó confinada como problema al campo del delito; y de cómo, en esta misma operación, la seguridad devino un fetiche. Esto es, se ha construido una interpretación hegemónica que supone también una respuesta del mismo orden: aquello sobre lo que hay consenso, es sobre la forma de resolver lo que se ha acotado, ya no como problema, sino como “dato”. Es decir, sobre lo que hay consenso es, sobre la necesidad de administrar los niveles de violencia social en clave punitiva. Así las cosas, hoy, la seguridad como cuestión socialmente problematizada es algo dado.

encuadra la proliferación de planes, consejos y foros de seguridad ciudadana y de prevención del delito— parece montarse sobre la “vieja” cuestión del orden público, que se sostiene en una idea de orden como resultado de la coerción, la represión y la exclusión; antes que en una de seguridad fundada en la construcción de consensos y de inclusiones, sostenida en imágenes de derechos y libertades. Y bajo la antigua matriz de “orden público” travestida en seguridad pública, operan grupos de interés, con cuotas de poder diferenciales que luchan por imponer su visión de la cosas, definiendo así sentidos (del orden, de la seguridad, de lo público) que tributan a aquel fetiche que, finalmente, encierra en el miedo y cercena las libertades. Esta cuestión es desarrollada más adelante.

Esto, por cierto, no significa negar la existencia de la criminalidad. Indudablemente, es imposible imaginar una sociedad sin criminalidad. El tema de la criminalidad no es un tema nuevo. Émile Durkheim ya hace tiempo señalaba “El delito no se observa solamente en la mayoría de las sociedades de tal o cual especie, sino en las sociedades de todos los tipos. No hay una en la que no haya criminalidad. Ésta cambia de forma, los actos así calificados no son en todas partes los mismos; pero en todos los sitios ha habido hombres que se conducían de forma que atraían sobre ellos la represión penal...Lo normal es sencillamente que haya criminalidad...el delito es normal porque una sociedad exenta del mismo es del todo imposible” (Durkheim, 1986: 92–93). De este modo, se conceptualizaba al crimen como un hecho social; en este sentido, ya no era concebido como un hecho patológico y por tanto “natural”; sino, por el contrario, como parte constitutiva de la vida social.

Sin embargo, lo cierto es que cada época y cada sociedad definen un nivel de tolerancia al crimen propio. Diversas pautas culturales y diferentes coyunturas históricas, políticas y económicas, permitirán establecer para una determinada sociedad, qué actos son considerados delito y qué conductas son permitidas; así como también, qué grados de inseguridad y de represión son tolerables. En todo caso lo variable es qué es definido en cada sociedad como delito y cuáles son los arreglos sociales a los que se llega respecto de las formas de control y sanción del mismo (Misse, 2003). Arreglos sociales, acuerdos y consensos parciales, que dan lugar a acciones públicas y legitiman políticas que, de acuerdo al escenario donde tengan lugar, pueden posibilitar la expansión del poder de policía sobre la sociedad⁹.

Así, la cuestión de la violencia pensada de manera monosémica (en clave de violencia delictual), da lugar a la fetichización de la noción de seguridad. ¿Que significa sostener que la noción de seguridad es un fetiche? Un fetiche es un objeto, una cosa, un talismán, que se constituye como valioso en sí mismo oscureciendo todas aquellas relaciones y procesos de los que proviene. Se vuelve al mismo tiempo un objeto sagrado y

⁹ Tal como sostiene Pegoraro “Los casos sonados, manipulados en gran medida por la prensa, los casos de peligro social que promueven un imaginario basado en un estereotipo de delincuente acechando a la víctima son un fértil escenario: la creación de más normas, de nuevos organismos de seguridad, de un mejor equipamiento para combatir el crimen y por derivación la sospecha generalizada a los ciudadanos logran debilitar la garantía de los derechos individuales con la excusa de ese *peligro social*. La defensa de la sociedad aparece, integrada a la *doctrina de la seguridad interna*, como un valor en sí mismo...” (1992: 6)

misterioso –sostenido en la creencia–, y por ello concentra un gran poder. Un objeto sagrado, un Totem por ejemplo, “concentra un poder que se irradia a gran distancia y que se comunica por todos los alrededores...posee propiedades maravillosas para curar enfermedades y para asegurar la reproducción de la vida vegetal y animal” (Taussig, 1996:159). Algo se convierte en fetiche “cuando el pensamiento y el objeto se interpenetran produciendo una significación de sentimiento colectivo” (Taussig, 1996:162). Ese objeto, vuelto sagrado¹⁰, se representa sí mismo y se vuelve opaco respecto de las relaciones sociales que lo convirtieron en tal (Godelier, 1998: 247). Es en este sentido que Freud y Marx trabajan con el concepto de fetichismo. El fetichismo de la mercancía, nos dice Marx, vuelve opaca a la mercancía, como si la cosa, el objeto, tuviera valor en sí mismo y no fuera en verdad portador del valor del trabajo humano que allí hay cristalizado. El mecanismo formal del fetichismo supone que “el significante depende de su propia significación, pero al mismo tiempo la borra” (Taussig, 1996:153). Y es en este sentido entonces, que postulamos que la seguridad se ha convertido en un fetiche. Se ha convertido en una cosa en sí misma que, por lo demás, puede ser invocada para conjurar el delito. Y esto delinea además, un incesante juego de espejos, ya que al “demonizar” el delito reforzamos el poder del fetiche.

La estrategia para pensar estas cuestiones podría estar trazada entonces, a partir de la propuesta de ponerse en contacto con el fetiche, cuestionar la creencia, e intentar descubrir tras los conceptos ya devenidos objetos, reificados, las relaciones sociales, las prácticas cotidianas, descubrir aquellas “cosas de cada instante” (Foucault, 1976: 217) sobre las que opera el poder de policía, produciendo y reproduciendo cierta interpretación del orden y la seguridad. Avanzamos entonces, en las páginas siguientes, definiendo inicialmente las coordenadas sobre las cuales discurrirá este trabajo.

¹⁰ Sagrado en el sentido que plantea Godelier como “un cierto tipo de relación de los hombres con el origen de las cosas de una índole tal que, en ella, desaparecen los hombres reales y aparecen en su lugar dobles de sí mismos, hombres imaginarios. Lo sagrado sólo puede surgir si desaparece alguna cosa del hombre. Y el hombre que desaparece es el hombre coautor, junto con la naturaleza, de sí mismo, el hombre autor de su modo de existencia social, de su ser social” (1998:243).

1.2. Algunos ejes desde los cuales pensar el poder de policía

1.2.1. Convergencia de intereses

Este trabajo es resultado de la convergencia de discusiones y experiencias en diferentes ámbitos; guiadas no obstante todas ellas, por las mismas -y recurrentes- preocupaciones. Durante el tiempo en que llevamos adelante nuestros estudios en el marco de la Maestría en Administración Pública, las discusiones que mantuvimos entre docentes y maestrandos tuvieron por uno de los asuntos principales, como es casi obvio, el Estado. Pero, la fertilidad de esta discusión residió en la perspectiva desde la cual se lo tematizó. La misma enfatizó en su complejidad, señalando lo que podríamos definir como su doble carácter. Esto es, el Estado fue pensado y tematizado en tanto instancia de articulación de relaciones sociales desiguales y contradictorias por una parte; y por otra, en su dimensión institucional, que remite a ese aparato resultante de la trama articulada de instituciones, agencias y oficinas, que por lo demás, pueden constituir -y de hecho constituyen- parte de la arena donde tienen lugar disputas y enfrentamientos (de sentido; de una ideología particular respecto de cómo “hacer las cosas”; de posicionamientos que se traslucen en tomas de posición y políticas específicas, en fin, de poder).

Desde esta lectura, el Estado se presentó simultáneamente como relación social y como institución, abriendo de este modo una fértil perspectiva para analizar las formas específicas -en el sentido de locales- que asume la estatalidad, así como las particulares modalidades en que se expresan los conflictos políticos. Conflictos que tienen por privilegiada arena, la estructura burocrático-estatal, pero que al mismo tiempo la trascienden; dando así lugar a la discusión pública sobre ciertas cuestiones que, si consiguen imponerse como cuestión socialmente problematizada, incidirán en, intervendrán sobre, y finalmente formarán parte de la agenda pública.

Durante ese tiempo también, iniciamos nuestra formación en investigación en el campo específico de la antropología política y jurídica¹¹, donde fuimos definiendo como área de interés acotada las formas de ejercicio de la violencia institucional punitiva. El

¹¹ Este trabajo así como toda nuestra actividad profesional en este campo ha sido desarrollada en el marco del Equipo de Antropología Política y Jurídica, en el Instituto de Ciencias Antropológicas de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires, que dirige Sofía Tiscornia.

trabajo se orientó al análisis del *modus operandi* de la violencia policial. Se trataba de conocer, describir y analizar las prácticas policiales que daban lugar a la cotidianidad del ejercicio de la violencia. Su tematización nos llevó, por una parte a señalar en las prácticas de brutalidad policial una continuidad con las metodologías represivas desplegadas durante la última dictadura por las fuerzas de seguridad; y por otra parte, a visibilizar otras prácticas de menor intensidad represiva, ejercidas cotidianamente que son la antesala en muchos casos de situaciones de violencia y violaciones a los derechos humanos¹². Por ese entonces, el trabajo de investigación, se articuló con una experiencia de transferencia en un organismo de derechos humanos¹³ que intervino activamente a los efectos de instalar la discusión pública sobre la violencia institucional al tiempo que se propuso disputar sentidos en el campo de la interpretación hegemónica respecto de la violencia de Estado¹⁴.

Simultáneamente a ello nos vinculamos, –en principio en calidad de usuarios de información, luego como pasantes¹⁵ y finalmente como investigadores– con un organismo del Estado¹⁶ relacionado con la producción de información en materia de política criminal. Desde este organismo, fue posible por una parte conocer ajustadamente las rutinas burocráticas que implicaban el hecho de producir información e investigaciones sobre el campo penal. Ello nos permitió, en gran medida, aproximarnos al conocimiento de la relación entre las lógicas burocrático administrativa, la basada en las afinidades políticas y la fundada en lazos personales; y de cómo es a través de la compleja articulación de las mismas que el Estado, al decir de Melossi (1992), “hace o deja” de hacer. Es decir, en gran medida, es a partir de esta

¹² Nos referimos por una parte a casos de desaparición, tortura o muerte y a prácticas como fusilamiento en “falso enfrentamiento”; y por otra a detenciones por averiguación de identidad o por contravenciones. Sobre estas cuestiones los informes anuales sobre la situación de los derechos humanos en Argentina producidos por el Centro de Estudios Legales y Sociales proveen cuantiosa información. También puede verse Tiscornia, 1998a y Martínez, Palmieri, y Pita, 1998.

¹³ Se trata del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS).

¹⁴ Más adelante desarrollamos este punto. Desde nuestra perspectiva, se trató efectivamente de una disputa por la clave interpretativa en la que debía pensarse la cuestión de la violencia asociada al desempeño de las fuerzas de seguridad. Finalmente la cuestión de la violencia de estado quedó subsumida bajo una clave interpretativa hegemónizada por la noción de seguridad (noción asociada a, como veremos más adelante, a la idea de orden público). De hecho, parte de este proceso advertido fue analizado en el trabajo monográfico que realizamos, durante la cursada de la Maestría, en la asignatura del Prof. Dr. Oscar Ozslak (Pita, 1996).

¹⁵ En el marco de la pasantía de la Maestría en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. La misma se extendió durante los meses de febrero a mayo de 1996.

¹⁶ Se trata de la Dirección Nacional de Política Criminal, del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

trama de relaciones que se tejen en un nivel microsocioal, que es posible también observar la concreta existencia del Estado como institución. Asimismo, este ámbito fue propicio para la observación y reflexión acerca de cómo opera la creencia en el orden normativo, al momento de formular políticas, creencia que impide en gran medida, reconocer la importancia de la materialidad de las prácticas sociales.

El trabajo en y desde estos tres campos, nos permitió plantear esta investigación, que pretende indagar en las formas particulares en que se ejerce el poder de policía sobre aquellas conductas y comportamientos que han dado en definirse contravenciones, en el territorio de la Ciudad de Buenos Aires. Confluyen y se articulan entonces aquí, de un modo particular, las cuestiones referidas, en tanto nuestro objetivo se sostiene en un análisis de caso sobre el cual sistematizamos así como producimos información desde el organismo público mencionado.

1.2.2. Precisando las vías de indagación: enfoque propuesto y justificación

Para trabajar este tema pueden considerarse dos vías posibles de indagación. Una, es la que refiere al carácter inherentemente violento de las policías (Benjamin, 1991; Taussig, 1996; Tiscornia, 2000a). Esta perspectiva de análisis de las policías es equivalente a aquella que analiza al Estado como relación social; esto es, se trata de un registro de lectura del fenómeno que atiende a la especificidad propia de la naturaleza del poder policía y a los constreñimientos a los que se halla sujeto. Desde este nivel de análisis, tal como señala Benjamin (1991), la autoridad policial y la violencia inherente al poder de policía es consecuencia de su posición en cuanto garante en última instancia del poder de Estado. Así “El «derecho» de la policía indica sobre todo el punto en que el Estado, por impotencia o por los contextos inmanentes de cada orden legal, se siente incapaz de garantizar por medio de ese orden, los propios fines empíricos que persigue a todo precio. De ahí que en incontables casos la policía intervenga «en nombre de la seguridad», allí donde no existe una clara situación de derecho, como cuando, sin recurso alguno a fines de derecho, inflige brutales molestias al ciudadano a lo largo de una vida regulada a decreto, o bien solapadamente lo vigila” (Benjamin, 1991: 32).

La otra vía de indagación es aquella que piensa a las policías –y por ende al poder de policía– además, y con especial énfasis, en su carácter de institución; e incluso, propone un análisis que dé cuenta de las prácticas cotidianas, puntuales, que nos permitan ver su modo particular de hacer las cosas y así poder aproximarnos a las formas específicas en que se ejerce, localmente, el poder de policía¹⁷. Es, en este sentido, que Michel Foucault (1976) distingue por una parte a la policía como institución, esto es como aparato del Estado al tiempo que señala que, es necesario también y sobre todo, atender al tipo de poder que ejerce, que se expande por todo el cuerpo social. Poder policíaco que, para ser ejercido “debe apropiarse de instrumentos de una vigilancia permanente, exhaustiva, omnipresente, capaz de hacer todo visible, pero a condición de volverse ella misma invisible” (217). Por lo demás, este poder también presenta, en tanto de se trata de un aparato de estado, una dimensión burocrática; pero tal como señala este autor “el inmenso texto policíaco que tiende a cubrir la sociedad gracias a una organización documental compleja” (217), se diferencia de los escritos judiciales o administrativos en tanto lo que en ellos se registra son “conductas, actitudes, virtualidades, sospechas –una toma en cuenta permanente del comportamiento de los individuos” (217).

Desde esta última perspectiva, que leemos simultáneamente en términos teóricos y metodológicos, es posible proponerse conocer de qué modo las prácticas discrecionales, abusivas y fundadas en la sospecha, se encuentran imbricadas o bien son parte, de las prácticas consuetudinarias que organizan y estructuran el ejercicio del poder de policía. Claro está que no se trata de optar por una vía de indagación en detrimento de la otra. Entendemos que, en gran medida, la primera consigue explicar más allá de la coyuntura y de las tradiciones locales, los constreñimientos a los que se halla sujeta la institución. No obstante ello, es claro también, que la segunda vía de indagación es la que nos puede permitir comprender las modalidades particulares en que el poder de policía se expresa, y que sin duda deberían ser consideradas al momento de pretender formular alguna política puntual que se propusiera su limitación.

¹⁷ Esta distinción entre registros de lectura o niveles analíticos, que proponemos como criterio de lectura de la literatura sobre el tema, nos lleva a incluir en esta segunda línea a los trabajos de Foucault. Ello así, porque entendemos que su propuesta de análisis “microfísico” de las relaciones de poder, enfatiza en la necesidad de analizarlas por fuera del “edificio jurídico de la soberanía”, esto es privilegiando el análisis de las múltiples formas de dominación y sometimiento -así como también de resistencias-.

El interés en trabajar estas cuestiones reside, por una parte en la posibilidad de dar cuenta de las formas particulares en que se encuentra expandido sobre el “cuerpo social” el poder policial; un poder que opera minuciosa y detalladamente construyendo, esto es, produciendo y reproduciendo al decir de Foucault, “lo infinitamente pequeño del poder político” (1976: 217). Por otra parte, el análisis acerca del tipo de poder que ejerce la policía, los mecanismos de control de población a los que acude, la ideología propia con que registra y opera sobre “conductas, actitudes, virtualidades, sospechas” (Foucault, 1976: 217); nos posibilita abrir ciertas líneas para la discusión respecto de la formulación de políticas públicas en este campo, con el objeto de señalar las dificultades existentes y a considerar al momento de pensar, discutir, formular e implementar políticas públicas en la temática; dificultades éstas que, de no ser observadas, nos llevarían a pecar de ingenuidad.

En este sentido –y con la pretensión mediata de cuestionar paradigmas interpretativos y programas políticos de intervención “democratizante” sobre la institución policial– consideramos que este trabajo permitirá contribuir a develar la ilusión del control del poder de policía y de sus procedimientos inveterados, exclusivamente a través de las normas. Porque, tal como sostiene Bretas (1995:115) al analizar la institución policial en Brasil, una gran parte de la elite intelectual está convencida de que es a través del sistema legal que se transformará la realidad, cuando en verdad pensar en cambios en el sistema policial debe implicar, primero que todo, reconocer la materialidad de las prácticas. En el mismo sentido es que Darío Melossi, llama la atención sobre lo que denomina la lógica del jurista ingenuo “...el hombre del derecho que cree que los problemas sociales, económicos y políticos y los propios problemas del ordenamiento jurídico, pueden ser resueltos mediante un cambio legislativo” (1996:77). Lógica sobre la cual, desde nuestro punto de vista, independientemente de la voluntad explícita y así como de las buenas intenciones, puede sobreimprimirse una mirada pragmática que opera sobre la penalidad como arena o campo de disputa de grupos de interés¹⁸.

¹⁸ Volvemos aquí, con esta afirmación, a señalar la importancia de análisis que den cuenta de la dimensión institucional del Estado, y que analicen su trama burocrática en términos de lo que Codato y Perisinotto (2001), han enfatizado en considerar en como la dimensión institucional del Estado o lo “concretamente objetivado”.

Así las cosas, uno de los campos desde donde podemos analizar las prácticas en las que se sostiene el ejercicio del poder de policía, las formas que asumen las arbitrariedades y el ejercicio discrecional del mismo, es el de las contravenciones. Ello así por que en él confluyen varias cuestiones relevantes:

- El poder de policía en el campo de las contravenciones, opera en un nivel micro, cotidiano, sobre conductas que no llegan a ser delitos sino que remiten más que nada a un universo de sentidos próximos a la moralidad y al orden público – históricamente materia policial–, vinculado de manera directa al carácter selectivo de la instancia policial y que remite a prácticas visibles de control sobre la población;
- Se trata además de un campo de intervención directa de la policía con ausencia de un efectivo control inmediato, con lo cual presenta por su propia posición estructural respecto del sistema penal, el riesgo latente de actuación abusiva y discrecional;
- Y ha sido, por lo demás, un campo de materia de discusión pública vinculada a la cuestión de la seguridad. De hecho, inmerso en esta discusión, tuvo lugar un proceso que llevó a la derogación del viejo régimen que regulaba el poder policial de intervención en la materia; proceso que dio lugar a la creación del código de convivencia urbana, que como se verá, fue presentado como solución definitiva al problema.

2. PODER DE POLICÍA: FACULTADES Y PRÁCTICAS

2.1. Policía Federal: sus funciones en la Ciudad de Buenos Aires

La Policía Federal Argentina, fue creada en 1943 a partir de la Policía de la Capital¹⁹, extendiéndose así la aplicación de sus funciones sobre todo el territorio nacional. A diferencia de las policías provinciales, la Policía Federal tiene poder de policía en los lugares en los que el Estado Federal posee facultad de legislación exclusiva, y en asuntos sobre los cuales el Gobierno Federal tiene competencia (Maier, Abregú, Tiscornia, 1996). Así la Policía Federal, que tuvo desde sus comienzos poder de policía en el territorio de la ciudad de Buenos Aires, debido a su carácter de Capital Federal, cuenta también con delegaciones en todas las provincias a los efectos de intervenir en los delitos de competencia federal. En términos de dependencias institucionales, en su carácter de institución civil armada está vinculada orgánicamente al Poder Ejecutivo, dependiendo funcionalmente de la Secretaría de Seguridad Interior bajo la órbita del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos.

Al igual que la mayor parte de las policías provinciales cumple dos tipos funciones: una como policía de seguridad y otra, como policía de investigación criminal o judicial. Estas dos tareas también han sido denominadas de acuerdo a los siguientes pares conceptuales: prevención – represión, o bien administrativa – judicial^{20/21}. Esta división refiere a dos grandes tipos de tareas vinculadas a funciones diferenciales. Así, la Policía Federal en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, en su función de policía local de seguridad, tiene como misión “mantener y preservar el orden, la tranquilidad y seguridad públicos, previniendo la comisión de delitos de la competencia de la Justicia Nacional” (Pelacchi, 2000: 839).

¹⁹ En 1880 con la federalización de la Ciudad, la Policía de la Ciudad pasó a denominarse Policía de la Capital, cuyo primer jefe fue Marcos Paz. El 24 de diciembre de 1943 a través del Decreto 17.550 se crea la Policía Federal Argentina, en acuerdo de ministros bajo la jefatura del Cnel. D. Emilio Ramírez (ver: Rodríguez, 1978; Pelacchi, 2000).

²⁰ Sólo en la provincia de Córdoba se ha propiciado una reforma que ha creado una policía judicial (Maier, 1996).

²¹ Las funciones de policía de seguridad y judicial en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires están a cargo de la Policía Federal Argentina. Dichas funciones se encuentran reguladas principalmente a través del Código Procesal Penal de la Nación, la Ley Orgánica de la Policía Federal -Decreto-Ley 333/58 (ratificada por ley 14.467), la Ley para el Personal de la Policía Federal -21.965-, la Ley 24.059 de Seguridad Interior y sus respectivos decretos reglamentarios.

Ello supone, de acuerdo con lo descrito en artículo 4° (capítulo II del Decreto Ley 333/58, Ley Orgánica de la Policía Federal, ratificada por ley 14.467)^{22/23}:

Velar por el mantenimiento del orden público y las buenas costumbres garantizando la tranquilidad de la población y reprimir el juego ilícito, todo ello de acuerdo con leyes, reglamentos y edictos respectivos;
Colaborar en la protección de los menores e incapaces en la forma en que las leyes, reglamentos y edictos establezcan;
Recoger las cosas perdidas y proceder con ellas de acuerdo con las prescripciones del Código Civil;
Asegurar los bienes dejados por desaparición, demencia o fallecimiento del propietario, sin derechohabientes conocidos, dando inmediata intervención a la justicia.

En su carácter de policía de represión o judicial, desempeña las tareas de auxiliar del poder judicial en el procedimiento penal, esto es “actúa como auxiliar de la justicia nacional en la investigación y represión de los delitos comunes o locales cometidos en la ciudad de buenos aires, conforme a las directivas emanadas por los jueces nacionales y a las facultades y obligaciones reguladas por la normas procesales” (Pelacchi, 2000: 839). Así lo expresan los artículos 99 a 101 del Decreto–Ley 6580/58:

“Art. 99. En materia de procedimientos y comprobación de delitos o infracciones, la Policía Federal es auxiliar de la justicia para lo cual deberá cumplir las resoluciones expedidas por la misma en asuntos de sus funciones y dentro de las normas legales.

Art. 100. Como policía judicial, le corresponderá intervenir en todos los delitos que se cometan en el territorio de la Capital de la Nación.

Art. 101. En el territorio de las provincias le corresponde intervenir como policía judicial en los delitos de jurisdicción federal, e infracciones cuya represión es de la competencia de la misma justicia...”

No obstante esta distinción de funciones, de acuerdo a lo que sostienen numerosos especialistas (Maier, 1996; Maier–Abregú–Tiscornia, 1996; Rusconi, 1998), el esquema de la organización policial no muestra una división interna que se evidencie en cuerpos especializados que cumplan funciones prioritariamente en uno de los campos, y que

²² El Comisario Pelacchi al explicar la misión de la PFA como policía de seguridad observa: “El *orden público como misión policial* consiste en la preservación de las personas y la propiedad, mediante la protección que la autoridad presta a todos los habitantes contra cualquier agresión que puedan experimentar. Por *seguridad pública debe entenderse la confianza y la seguridad* de la población en no ser víctimas de algún suceso o hecho ilícito mediante la inteligente función de prevención basada en la observación y vigilancia que a tal fin cumple la institución policial” (2000: 837).

²³ En el Decreto–Ley 6580/58, Título II–Funciones y facultades como policía de seguridad, se detallan exhaustivamente todas las prácticas de vigilancia y control que implican estas facultades.

cuenten con una instrucción y entrenamiento específico en el mismo. Antes bien, se ha señalado en más de una oportunidad que ambas tareas se presentan asociadas de manera “promiscua”; sin poder distinguir, funcional y prácticamente, una división tajante entre ambas funciones. Promiscuidad que, sostienen, genera obstáculos para el desarrollo de un sistema “eficiente y garantista”, en tanto la modalidad autoritaria de las actividades preventivas, impregna y captura las tareas de investigación procesal; al tiempo que fortalece e incluso incrementa, el nivel de autonomía policial respecto del control jurisdiccional del Ministerio Público (Rusconi, 1998).

De hecho, estos dos tipos de funciones no se encuentran claramente dissociados ni en las prácticas ni en el discurso policial. Por el contrario, la Policía Federal siempre ha sostenido que las mismas “están integradas en una institución única, inescindible, con base en la policía de seguridad, de la que la policía criminal, de investigación o judicial, por alusión a su tarea auxiliar en procedimiento penal, sólo resulta una sección especializada” (Maier, 1996: 167). Esto es lo que la propia Policía Federal ha definido como “principio de unidad funcional”; cuestión que fue sostenida doctrinariamente en su momento por el Comisario General Dr. Enrique Fentanes²⁴: “El punto de partida de la construcción dogmática es el ‘principio de unidad funcional’. La función de policía es una sola, única e indivisible. Sólo admite determinaciones por materias, cuando sea necesario, a los fines del ordenamiento legal, del estudio doctrinario, de estructuración orgánica. Pero sin que tales determinaciones impliquen quebrantar la unidad esencial de la función policial, ni signifiquen funciones distintas que puedan ser artificialmente desmembradas y originen entes institucionales para cada una de ellas” (Fentanes; 1979:35). Este principio de unidad funcional es también sostenido por el Comisario General (r) Adrián Pelacchi –ex jefe de la Policía Federal– quien señala que las funciones de seguridad y judicial son “...subfunciones dentro de la función integral. Si bien la ley individualiza la división en seguridad y judicial y contrario a las doctrinas de la dualidad funcional, las mismas pertenecen a una sola unidad, sostenida por la imposibilidad técnica de separar la prevención de la represión, admitiéndose solamente especializaciones orgánicas, coordinadas y concurrentes. La dicotomía entre la policía de seguridad y policía judicial es imposible. El principio de la unidad funcional no sólo

²⁴ Según Julio Maier (1996) el libro de Fentanes “La policía judicial. Teoría y realidad” (1968, Buenos Aires, Biblioteca Policial), al que considera “el mayor estudio teórico policial en nuestro medio”, ha sido escrito con el objeto de probar esta tesis.

tiene fundamentos teóricos, sino que también extrae sus principios de la realidad del objeto, de sus exigencias técnicas y de la comprobación histórica” (Pelacchi, 2000: 836/37)²⁵.

2.2. Los Edictos Policiales

Enmarcada dentro de las actividades vinculadas a su función de Policía de Seguridad – pero concentrando y reteniendo funciones judiciales–, la Policía Federal ha sido históricamente la institución que intervino en el control y sanción de la población en materia contravencional por medio de los edictos policiales.

Jurídicamente las contravenciones de edictos de policía, o faltas policiales, remiten a una larga y farragosa discusión respecto de la naturaleza de los delitos que, según Levene (1968: 23), prestigiosos juristas como Sabatini y Jiménez de Asúa han descrito como “tormentoso problema” o “caza de fantasmas” respectivamente. Las discusiones se dividen, según los énfasis considerados estén puestos en los criterios de gravedad (ponen en peligro el derecho o lo lesionan) o penas (de policía, correccionales o afflictivas), considerándose a partir de ello –lo cual es materia de debate jurídico–, su vinculación con el derecho penal o con el derecho administrativo. No es objeto de nuestro trabajo avanzar en una discusión jurídica –la cual, por cierto, no estamos capacitados para dar–; pero a los efectos del tratamiento que le daremos a la cuestión, es dable señalar que las contravenciones refieren a infracciones de menor cuantía; que no constituyen delitos tipificados por el Código Penal; que “su represión constituye un complemento a las funciones que corresponden a la autoridad administrativa para conservar el orden y la moralidad públicas” (Levene, 1968: 79). De acuerdo a la opinión de algunos juristas, se los vincula al Código Penal a los efectos de proveer garantías y regirse acorde el principio de legalidad (Levene, 1968: 45). Otras posiciones en cambio, sostienen que las contravenciones refieren al campo del Derecho Administrativo, ya que

²⁵ Tan encendida defensa de la unidad funcional entendemos que no sólo remite a una cuestión de carácter doctrinario, sino en gran medida a un posicionamiento como agencia diferenciada, que reivindica su especificidad y enfatiza en su carácter si bien auxiliar, también autónomo –esto es, no subordinado– respecto del poder judicial. Así, cabría aquí señalar que lo que los juristas interpretan como riesgos de la “promiscuidad funcional”, desde una lectura sociológica puede ser pensado además como un indicador de un marcado espíritu de cuerpo y una fuerte identidad organizacional, que sin duda, incide en “...una suerte de ideología propia de la organización respecto a cómo deben manejarse determinados asuntos...” (Oszlak, s/f.).

se trata de conductas que afectan la convivencia social y el bienestar común. En este sentido, quienes sostienen esta interpretación señalan que si el Derecho Contravencional se edifica a imagen y semejanza del Derecho Penal “se está replicando un derecho penal limitado, pero, al fin y al cabo, represivo” que, por ende, potenciará soluciones represivas por sobre las reparatorias (Expte. 1541, Fallo Maier.).

Con todo, y de acuerdo a la perspectiva de nuestro trabajo, vale señalar que tal como sostiene Tiscornia “Los edictos contravencionales de policía –cuerpo heterogéneo de bandos policiales referidos, según la definición institucional, a la alteración del orden público o a atentados a la moralidad y las buenas costumbres– han constituido una forma de procedimiento disciplinario, moralizante y represivo sobre las llamadas “clases peligrosas” y de las clases populares en general” (2003:s/n).

La mayor parte de los edictos policiales provienen de Ordenes del Día, disposiciones, circulares, reglamentaciones y órdenes telegráficas; muchas de ellas elaboradas ad-hoc conforme surgían diversos tipos de hechos sociales decodificados como promotores de situaciones que eventualmente ponían en riesgo o bien quebrantaban el orden social²⁶. Según relata el Comisario General Adolfo Enrique Rodríguez (r) –quien continúa la tarea de elaborar la historia de la Policía Federal Argentina, comenzada por el Comisario Inspector (r) Francisco L. Romay²⁷– “la falta de leyes que facilitaran y reglamentaran la acción policial inspiraron en marzo de 1893 al Poder Ejecutivo a designar una comisión de tres abogados y un secretario para preparar un proyecto de

²⁶ En verdad, los antecedentes históricos de los edictos se remontan a la época colonial. Relata el Comisario Inspector (r) Francisco L. Romay, en su “Historia de la Policía Federal Argentina” que el Virrey Vértiz, hallando “los servicios policiales decaídos; un clamor general de la población lo decidió a reestablecerlos” (Romay, 1963: 105). Así, dictó un Bando, pregonado el 21 de mayo de 1772, “por el cual disponía diversas medidas destinadas a conjurar los peligros de diversa índole a que estaba expuesta la población y lograr la tranquilidad del vecindario” (Romay, op. cit.:105). El referido Bando organizó los primeros servicios de policía a cargo de los Comisionados de Barrio. Posteriormente a través de las Ordenanzas de los Alcaldes de Barrio de 1809, dictadas por el Virrey Cisneros, se reorganizó el territorio de la ciudad y se instruyó a los Alcaldes acerca de las áreas bajo su competencia (Romay, op. cit.:182–193).

²⁷ La redacción de la *Historia de la Policía Federal Argentina* fue encargada al Comisario Inspector Francisco L. Romay por el Jefe de la Policía Federal, Coronel (r.e.) Carlos Alberto Muzio, a través de la Orden del Día del de 3 de octubre de 1962. Romay era el Jefe del Centro de Estudios Históricos Policiales, creado el 26 de agosto de 1961 bajo la dependencia de la Secretaría General de la PFA. El Comisario Rodríguez, que continuó la redacción de la *Historia*, era el Jefe de la Sección Museo y adscripto al Centro. Esta serie de libros cuenta con siete tomos que van cronológicamente desde 1580 hasta 1944 (editados entre 1963 y 1978), quedando inconclusa la elaboración prevista en su momento de un tomo que relatará la historia de la institución a partir de 1945.

Código de Policía, que fue elaborado en 160 artículos, pero que el Congreso rechazó” (Rodríguez, 1975 –Tomo 6–:198). Este proyecto, según el mismo autor, sirvió de base a la elaboración de otros proyectos (los hubo en 1894, en 1895 y 1896), y finalmente en 1898 el Dr. Beazley –jefe de la policía de la capital entre 1896 y 1904– “preparó con urgencia y con carácter confidencial un nuevo proyecto de Ley de Contravenciones para la Comisión de Códigos de la Cámara de Diputados, el cual satisfacía todas las necesidades del momento en la materia” (op. cit.:198). Aunque este Código no fue aprobado, Rodríguez señala que “se puede advertir que muchas de las disposiciones que contenía han llegado a nuestros días y tienen plena vigencia” (op. cit.:199). No obstante la no aprobación del Código mencionado, la policía continuó produciendo reglamentación sobre actividades y conductas diversas (sobre la prohibición de orinar en la vía pública, sobre la profesión de corredores de hoteles, sobre la ebriedad, sobre los juegos de naipes, etc.), y todo este cuerpo material de disposiciones y reglamentos fue organizado bajo la denominación de “Repertorio de Policía”, compilando así las disposiciones vigentes entre los años 1880 y 1898. En los años siguientes, se dictaron disposiciones referidas a vagancia y mendicidad (1899); se reglamentó sobre reuniones públicas; sobre “juegos de azar, loterías clandestinas y apuestas mutuas” (1902); acerca de la represión de la adivinación (1905), etc. En las primeras décadas del siglo XX, se reglamentaron actividades que referían tanto a la moralidad (prostitución), como a acciones políticas vinculadas al anarquismo y al socialismo, consideradas “elementos de perturbación social” (Salessi, 1995), y que encontraron su soporte jurídico en las leyes De Residencia o de “expulsión de extranjeros” (año 1902, Ley 4.144) y de Defensa Social (año 1910, ley 7.029).

En 1915, a instancias del entonces Jefe de la Policía de la Capital, Eloy Udabe; los doctores Beazley, García Merou y Argerich, elaboraron el anteproyecto de “Ley Orgánica de la Policía de la Capital”, que en los Capítulos V y VI se extiende sobre los Edictos Policiales y sobre las Contravenciones o faltas. Pero fue recién en 1932, bajo la presidencia de Agustín P. Justo que, tal como lo relata el Comisario Gral (r) Adolfo Enrique Rodríguez, se adecuaron, organizaron y redactaron una numerosa cantidad de Edictos de Policía:

“El coronel García [a la sazón, el entonces jefe de la policía] concretó la sentida necesidad de proceder a una modificación de los edictos policiales para adecuarlos a la moderna orientación penal de la época, pues prácticamente no habían tenido reformas desde el año 1889. Las disposiciones policiales eran anticuadas...Previa revisión general de todos los edictos y la preparación de otros nuevos para la sanción de faltas que afectaban a la seguridad y el orden públicos, y que quedaban impunes por falta de disposiciones al respecto, se operó la reforma. Previamente, el 17 de marzo de 1932, se dio un edicto sobre “Reuniones Públicas”. El 15 de septiembre comenzaron a regir los nuevos edictos de “Bailes Públicos”, “Corredores de Hoteles”, “Desórdenes”, “Ebriedad y Otras Intoxicaciones”, “Escándalo”, “Hoteles–Registro–Identificación”, “Policía Particular”, “Juego de Naipes, Dados y Otros”, “Portación, Uso de Armas y Explosivos”, “Prostitución”, “Seguridad Pública”, “Serenos Particulares”, “Tránsito de Materias Explosivas”, “Toques de Pito, Señales y Distintivos”, “Vagancia y Mendicidad”, “Contravenciones Cometidas por Menores” (moralidad, desórdenes, oficios callejeros sin habilitación, vagancia, mendicidad y oficios perjudiciales para la salud o moral del menor y registro de menores que ejercen oficios en la vía pública [orden del día 18 de julio de 1932])” (Rodríguez, 1978: 264/265–Tomo 7–). Poco después, señala este autor, se dio a conocer la “Regla de Procedimientos en Materia de Contravenciones Policiales” que fue elaborada por la División Judicial y contaba con 70 artículos en los que se trataba de las infracciones y del procedimiento.

En 1943, el entonces Presidente de la Nación, General de Brigada Edelmiro J. Farrell, emitió el Decreto N° 17.550 del Poder Ejecutivo Nacional, creando la Policía Federal Argentina. En el mismo, en el Capítulo II, Policía de Seguridad, artículo 5°, inciso 2° se decretaba:

POLICÍA DE SEGURIDAD

Artículo 5°. Para el ejercicio de las funciones que le asigna este Estatuto, dispondrá de los siguientes medios...

2°. Emitir edictos, dentro de la competencia asignada por el Código de Procedimientos en lo Criminal de la Nación, para reprimir actos no previstos por la leyes, en materia de policía de seguridad de la jurisdicción federal. Estos edictos emanarán del Jefe de Policía Federal y no tendrán vigor sin aprobación del Poder Ejecutivo Nacional”.

Al año siguiente, a través del decreto N° 32.265, se estableció el Primer Estatuto Policial, que en su artículo 7° inciso (a) “autorizaba a la policía a emitir y aplicar edictos, dentro de la competencia asignada por el código de procedimientos en lo criminal (ley 2.372) para reprimir actos no previstos por la leyes, en materia de policía de seguridad; y dictar las reglas de procedimiento para su aplicación” (Gentili: 1995:15). Así las cosas, la policía concentraba en sus manos, una suma de poderes en materia contravencional. Esto es, la policía detentaba en este campo: poder legislativo (crear edictos); policial (detener a los contraventores, o a los sospechados de serlo) y judicial (producción de pruebas, de la acusación, así como del juzgamiento por la falta cometida y la aplicación de la pena).

Según Ricardo Levene (h) (1968) “desde que se federalizó la Ciudad de Buenos Aires al ser convertida en 1880 en Capital de la República, el Jefe de Policía de ella, por medio de edictos, creó y reglamentó las faltas de naturaleza policial, cuyas penas son, si superan un mínimo legal, confirmadas o revocadas por los jueces en lo correccional, que son su tribunal de alzada...Esos edictos, limitados en sus sanciones a un mes de arresto y cien pesos de multa, tenían y tienen su base legal en el artículo 27 del Código de Procedimientos de la Capital, que prevé las contravenciones de policía y les fija una penalidad máxima, y ante la pasividad del Congreso fueron proliferando, hasta convertirse en un verdadero Código de Faltas policiales, que se recopilaron en llamado R.R.P.F. 6 de la policía Federal (Reglamento de Procedimientos Contravencionales y Edictos Policiales), aprobado por el decreto 10.868/46.” (1968: 97–98).

Fue recién en 1957, a raíz de un dictamen del entonces Procurador General de la Nación²⁸, que la Corte Suprema de Justicia de la Nación sostuvo que “el legislador no puede delegar en el Poder Ejecutivo o en reparticiones administrativas la configuración de los delitos y la elección de sus penas; que el artículo 27 del Código de Procedimientos atribuye a las administraciones municipal y policial la facultad de juzgar faltas o contravenciones, pero no la de configurarlas o definirlas, y que es inconstitucional el artículo 7, inc. a, del decreto 33.265/44, ratificado por la ley 13.830, en cuanto faculta a la Policía Federal para emitir edictos en materia de policía de

²⁸ Se trata de la causa “Mouviel, Raúl O. y otros”. Sobre la historia de este fallo y las derivaciones respecto del poder de policía de emitir edictos ver: Tiscornia, Sofía, 2003.

seguridad, pues tal facultad va mucho más allá de la facultad simplemente reglamentaria que corresponde al Poder Ejecutivo o a las reparticiones administrativas” (Levene, 1968: 98)²⁹.

El Poder Ejecutivo, no habiendo Congreso Nacional desde 1955 a consecuencia del golpe de estado, ratificó los edictos policiales dictados hasta esa fecha (es decir el R.R.P.F 6 por el decreto–ley 17.189/56, que continuó en vigencia por la ley 14.467/58 que ratifica la ley orgánica de la Policía Federal). Pero, en esta ley orgánica de la Policía Federal (Decreto–Ley N° 333/58 en reemplazo del 32.265/44), dictada bajo la presidencia de Aramburu, se hace referencia a la facultad policial de “aplicar” edictos y ya no de emitir, zanjando por una parte la discusión respecto de su poder legislativo, al tiempo que ratificando de este modo su facultad judicial (y por ende su poder de penar).

Las detenciones por edictos policiales, así como la facultad de detener personas para averiguar su identidad³⁰, han sido tradicionalmente las principales “herramientas”

²⁹ Cfr. también Secretaría de Justicia. Subsecretaría de Asuntos Legislativos. 1988. Reforma del Régimen Contravencional. Informes (Relevamiento y análisis estadístico en la Justicia Correccional y en la Policía Federal Argentina).

³⁰ La facultad para *detener por averiguación de identidad* por un plazo máximo de diez horas, emana de la Ley Orgánica de la Policía Federal (Decreto–Ley 333/58, ratificado por Ley 14.467 y modificado este inciso por Ley 23.950). Tal como lo señalábamos en otro trabajo “El inciso 11 del artículo 51 de la Ley Orgánica de la Policía Federal, al respecto, dispone lo siguiente: ‘Fuera de los casos establecidos en el Código de Procedimientos en Materia Penal, no podrá detenerse a las personas sin orden de juez competente. Sin embargo, si existiesen circunstancias debidamente fundadas que hagan presumir que alguien hubiese cometido y pudiese cometer un hecho delictivo o contravencional y no acreditase fehacientemente su identidad, podrá ser conducido a la dependencia policial que correspondiese, con noticia al juez con competencia en lo correccional en turno, y demorada por el tiempo mínimo necesario para establecer su identidad, el que en ningún caso podrá exceder de diez horas’. La Ciudad de Buenos Aires no es una excepción, pues la mayoría de las policías provinciales tiene la facultad de detener sin orden judicial y por un lapso de hasta veinticuatro horas. Está claro que aquello que el discurso jurídico entiende como ‘principio de inocencia’ ha sido dejado de lado al legislar esta facultad policial, pues en definitiva la policía puede detener a una persona en base a la sospecha de que puede llegar a cometer algún hecho delictivo o contravencional...El sentido común policial, en términos generales, entiende que existen actitudes de los sujetos que son sospechosas por definición. Esta concepción del sospechoso es bastante diferente a lo que el derecho entiende por sospechoso. Para el discurso jurídico liberal lo que está en juego es la sospecha de que un individuo haya cometido algún ilícito, es la sospecha de algo pasado y no de algo por venir. En el sentido común que nutre las detenciones policiales por averiguación de identidad, la sospecha se extiende tanto hacia el pasado como hacia el futuro, y recae sobre situaciones difusas más que sobre hechos concretos. Las rutinas policiales sobre las que se organizan y producen las detenciones por averiguación de identidad, muestran que el sistema funciona como un sistema de control de lo que el sentido común considera sospechoso en base a un orden establecido, antes que como un sistema de seguridad. En términos prácticos, mediante esta facultad se está habilitando a la policía para detener en una comisaría a una persona por un espacio de tiempo, en base a la mera sospecha de que ha cometido o puede llegar a cometer algún acto ilícito” (Martínez, Palmieri y Pita, 1998:). Al igual que los edictos, estas detenciones se realizan en su mayoría sobre grupos sociales determinados: jóvenes, pobres, migrantes. Para ampliar sobre el particular: Chillier, 1998; y Tiscornia, Eilbaum y Lekerman, 1999.

jurídicas con que la Policía Federal ha construido sus técnicas policiales preventivas con las que ha operado en el territorio de la Ciudad de Buenos Aires. De resultas de su aplicación fue consolidándose una especie de muestrario de tipos sociales considerados “sospechosos”, “peligrosos” o moralmente reprobables, que “inevitablemente” se correspondían con los grupos sociales más vulnerables al control penal. Ello en gran medida, como se ha visto, fundado en una concepción de la seguridad basada en el concepto de Orden Público, antes que en una concepción de la seguridad vinculada a los derechos y las libertades (Tiscornia, 1998b).

La noción de Orden Público reconoce un origen jurídico –decimonónico y positivista– que remite a un modelo político que piensa a las relaciones en términos de Estado–individuo –básicamente pensando en las limitaciones a éste–, teniendo en su origen por objeto “impedir que los pactos entre particulares atenten contra los principios esenciales del nuevo orden político y social” (López Garrido, 1987: 7). Esta concepción, se traduce en términos de poder de policía, como la habilitación a reprimir cualquier actividad que propicie el desorden y atente contra el orden políticamente establecido. Así, el Orden Público como noción, supone “contrastar la conducta de los ciudadanos con la normativa y las costumbres “pactadas” por la sociedad y protegidas por el Estado. Los contraventores, enemigos del bienestar público, deben ser separados del colectivo y deben ser castigados” (Recassens y Brunet citado en Tiscornia, 1998b:s/n)³¹. De esta manera, este paradigma piensa la cuestión del orden social en términos de Defensa Social, en la cual sospechoso es todo aquel que subvierte el orden previamente establecido (Tiscornia, 1998 y 2000b).

³¹ En este punto resulta bien interesante la comparación que establece Tiscornia (1998b) entre Orden Público y Seguridad Pública; señalando las diferentes coyunturas históricas en las que han surgido así como los diferentes tipos de relación Estado–Sociedad que importan. Así, señala, mientras que la cuestión del Orden Público, históricamente anterior a la de la Seguridad Pública, supone la defensa de un orden político establecido; la noción de Seguridad Pública, “emerge como cuestión política y social recientemente, vinculada a los problemas de la gobernabilidad que debe resolver el Estado de Derecho en las democracias contemporáneas” teniendo por preocupación antes que el mantenimiento del orden y las normas que los sostienen, los derechos y las libertades.

2.3. Prácticas policiales preventivas o las formas del trabajo policial

En los últimos años se ha producido una numerosa cantidad de trabajos de corte socio-antropológico, así como jurídicos, que dieron cuenta de las vinculaciones de éstas técnicas y prácticas policiales con el paradigma de la criminología positivista, que se vincula con la tesis peligrosista y el derecho penal de autor³². De hecho, la existencia de los edictos policiales, en tanto legitimaron la capacidad de la institución policial de producir reglas de derecho penal, posibilitaron la generación de un virtual derecho penal paralelo y sin control externo (Zaffaroni, en IIDHH, 1984; Rusconi, 1998).

Lo cierto es que, tal como sostiene Tiscornia (2000b) esta *sensibilidad legal*³³ “que se configuró con el positivismo y que nutrió la retórica de las imágenes que le proveyó el higienismo y las teorías del determinismo biológico y la degeneración, se reificó en una serie de reglamentos, normas de baja jerarquía y prácticas de subcultura policial y jurídica que continúan vigentes hasta hoy [y que] al cubrir un espectro muy amplio de las actividades y la cultura cotidiana, impregnaban la cultura urbana de la posibilidad de control policial arbitrario, mantenían el secreto que toda arbitrariedad requiere, y

³² El peligrosismo, cuyas raíces se hunden en la historia de la criminología positivista, derivó en la construcción de estereotipos que, por la vía del etiquetamiento, dio lugar a lo que autores como Zaffaroni (en: IIDH, 1984) han llamado “criminalización selectiva”. El concepto de *criminalización selectiva* hace referencia a la creación de un estereotipo criminal que señala los sujetos a segregar, de quienes sospechar, a quienes castigar, en fin los sujetos a criminalizar, incluyendo en esta caracterización a miembros de las clases más pobres y excluyendo a los sectores hegemónicos. Según Zaffaroni, este criterio selectivo opera como un proceso de marginación de personas y no de punición de conductas, esto es, sustentado en el derecho penal de autor y no en el derecho penal de acto. En este sentido la *tesis de peligrosidad sin delito* encamina al sistema penal hacia los miembros de las clases subalternas en tanto que no se impone pena por lo que el sujeto hace, sino por lo que es, por su estado peligroso sin delito, lo que en última instancia lleva a violar el *nullum crimen sine conducta*, tipificando lo que no es conducta sino exteriorizaciones que dan lugar a presunciones o sospechas acerca de las personas.

³³ La noción de sensibilidad legal ha sido definida por Clifford Geertz (1994: 202) como un sentido concreto de justicia; esto es, supone un “aspecto jurídico” de las cosas, pero el mismo “no es un conjunto limitado de normas, reglas, principios, valores o cualquier otra cosa a partir del que puedan plantearse respuestas legales a una serie de acontecimientos destilados, sino parte de una manera determinada de imaginar lo real” que comporta una forma particular de representar acontecimientos en forma juzicable. Es en este sentido que Tiscornia señala, siguiendo a Geertz, que los sentidos concretos de justicia por tanto “no fincan solamente en la letra y la práctica del derecho” (Tiscornia, 2000b:59). Y es a partir de ello, que analiza el proceso histórico concreto de la criminología positivista en la Argentina. Así, sostiene “el problema de la delincuencia y la transgresión se construyeron como un problema de anormalidad patológica y, por lo tanto, la pena o el castigo se fueron adaptando a la estereotipación de tipos humanos portadores de diversas patologías, antes que al tipo de delito. Ello redundó en la construcción social de una sensibilidad legal preocupada por determinar el tipo de condicionamientos sociales, biológicos, raciales y hereditarios que convertirían a determinados grupos en peligrosos sociales y una vez identificados, en medir el grado de «temibilidad» (según el término acuñado por José Ingenieros a principios del siglo).” (Tiscornia, op. cit.:52).

permitían un ejercicio sordo y continuo de la violencia estatal sobre importantes sectores de la población” (Tiscornia, 2000b: 55). Es decir, ya no se trata de una ideología que se sostiene activamente como resultado directo de una reflexividad institucional; sino que antes bien, esa reflexividad institucional ha quedado cristalizada y convertida hoy en prácticas y *habitus* o rutinas que constituyen el “olfato policial”, forma vulgar de denominar el sentido común policial. Así, se ha configurado cierta “racionalidad instrumental” que observa en estas prácticas la oportunidad de generar una “medida de la eficacia” del trabajo policial, así como eventualmente, propiciar una fuente ilegal de ingresos. Racionalidad o lógica institucional que en muchas oportunidades, ha sido refrendada por cierto sentido común que considera que su trabajo en la calle consiste en controlar la actividad de las personas que -por diversas y arbitrarias razones- pueden ser tenidas por "sospechosas".

Así, estas prácticas policiales de control poblacional ostensible, parecen mostrar, tanto hacia afuera de la agencia policial como hacia adentro de la misma, una eficiencia en el cumplimiento del deber. Hacia afuera, estas prácticas coinciden con aquellas posturas que demandan una presencia policial en la calle que controle a las poblaciones “peligrosas”, “sospechosas”, portadoras de cierto estado pre-delictual, o bien potencialmente riesgosas para el orden público. Hacia adentro de la policía, en cambio, cada comisaría encuentra en la dimensión burocrática de estas prácticas, una forma de demostrar con números concretos -volcados en una estadística que obligatoriamente deben elevar a sus superiores- el “rendimiento” de su trabajo (Martínez, Palmieri y Pita, 1998). En ambos casos, hacia adentro y hacia afuera de la institución, estas prácticas contribuyen a sostener la idea de que es así que “la policía trabaja”, y por lo demás, los frutos de ese trabajo pueden exhibirse a través de la cuantificación de su actividad.

El hecho de leer de esta manera el trabajo policial se funda en que es claro para nosotros que la institución policial, si bien tiene que responder a un orden normativo vigente así como a los requerimientos de rendimiento de tareas de la institución; también debe responder a las demandas de la sociedad, expresadas en términos de demandas de los vecinos.

Michel Foucault (1976), analizando la particularidad de la policía como institución, así como lo específico de la naturaleza del poder policíaco, sostiene que el control policial no funcionaba en la Francia del siglo XVIII en una sola dirección, sino que, por el contrario operaba como un sistema de doble entrada. Así, señala, debía responder por una parte a la voluntad inmediata del soberano –eludiendo al aparato de justicia–; pero debía también responder a “las solicitudes de abajo”. Ése es el sentido que adquirirían las *lettres de cachet*, solicitudes de los vecinos notables, de las voces respetables, de los sectores y grupos con cierta cuota de poder social que reclamaban la intervención del poder policial. Las mismas eran instrumentos de control que desplegaban los grupos sociales “para asegurar su propio mecanismo policial y su propio orden” ((Foucault, 1995: 109); distinguiéndose de entre ellas, tres categorías: las que solicitaban represión moral; las que eran enviadas a los efectos de solicitar la represión de conductas religiosas juzgadas peligrosas; y las que fueron utilizadas en algunos casos de conflictos laborales. Estas prácticas policiales de vigilancia y control, que suponían la detención de las personas, nos dice Foucault, remiten a “una idea policial, nacida paralelamente a la justicia, fuera de ella, en una práctica de los controles sociales o en un sistema de intercambio entre la demanda del grupo y el ejercicio del poder” (1995: 111). Es claro que las prácticas policiales de las que nos estamos ocupando no son aquellas de la policía francesa del siglo XVIII de las que nos habla este autor; sin embargo, la naturaleza del poder de policía; incluso considerando las especificidades locales, parece también responder al modelo de sistema de doble entrada.

Ya antes de convertirse en Policía Federal, como mencionamos más arriba, con la federalización de la Ciudad de Buenos Aires en 1880, la Policía de la Ciudad se convirtió en la Policía de la Capital, quedando en ese entonces subordinada directamente al poder ejecutivo a través del Ministerio del Interior (Rodríguez, 1975; Maier, 1996). Esta dependencia policial del poder ejecutivo, se sostiene, le ha dado “una permeabilidad política a la institución...que facilita que cada vez que quienes detentan el gobierno deban dar respuestas a la exigencia de eficiencia político–criminal acudan al organismo más visible para la comunidad y de mayor capacidad de despliegue territorial y mediático” (Rusconi, 1998: 191). Al mismo tiempo, en tanto la policía es la institución con mayor visibilidad y contacto directo con la comunidad, ha sido la principal receptora y el actor más visible en las diferentes coyunturas en las que se

discutió públicamente respecto de la seguridad, y a la que ciertos grupos y vecinos con una diferencial cuota de poder social, demandaron mayor intervención (Chillier, 1998; Tiscornia y Sarrabayrouse, 2000; Croccia, 2003).

Por lo demás, es claro también que, si bien la institución policial continúa sostenida sobre una noción de orden público decimonónica, ya no disciplina, o no pretende disciplinar del modo descrito por Foucault sino que, antes bien, administra ilegalismos, organiza la expansión de su poder de control sobre el territorio, al tiempo que ejerce sus funciones burocráticas. Esto es, la policía ejerce la facultad de control y eventual detención, arbitraria y discrecionalmente, “como una función burocrática antes que como una función punitiva propiamente dicha” (Tiscornia, 2000b:56). Una policía que labra actas (de contravenciones, de detenciones por averiguación de identidad), que detiene, que controla, que pone en funcionamiento un repertorio cristalizado de prácticas rutinizadas, internalizadas y transmitidas informalmente, que van estructurando modos habituales de procedimiento policial, es una policía que –a los ojos de la propia institución así como a los de la opinión pública– “trabaja” (Martínez, Palmieri, Pita, 1998; Tiscornia, 2000a).

“Salir a hacer estadística” es, de hecho, una expresión policial que refiere al doble carácter de las prácticas sobre las que se sostiene el poder de policía: es una rutina burocrática que le permite producir la cifra de su “eficiencia” así como el control poblacional selectivo sobre las clases subalternas (pobres, jóvenes, migrantes), sectores asociados a imágenes de desorden, “portadores de cara”, sospechosos. Una rutina fundada en gran medida en virtualidades y sospechas, al decir de Foucault; que si bien funcionan al interior de la institución como un cliché eventualmente desprovisto de sentido, pero que orienta y justifica sus procedimientos; aún opera y resuena con cierto sentido en la opinión pública, en la cual continúan refiriendo a imágenes con relativo consenso. Así es como la policía, ha podido esgrimir como motivo de detención la “actitud sospechosa”, el no poder “justificar la presencia en el lugar”, el “merodeo”, o el “acecho”; todos ellos motivos que se constituyen en indicadores de una peligrosidad futura, de un virtual estado pre-delictual (Martínez, Palmieri, Pita; 1998).

2.3.1. La lógica burocrática: “portación de cara” y estadísticas

Relatadas por los propios funcionarios policiales, las actividades policiales de prevención en el territorio de la ciudad, dan cuenta de una serie de prácticas de control sobre ciertos sectores de la población, al tiempo que de relaciones jerárquicas al interior de la institución, así como de rutinas burocráticas necesarias a los efectos de producir la medida o cuantificación de su actividad.

Un oficial de la Policía Federal, nos relataba, en los tiempos en que aún estaban en vigencia los Edictos Policiales, cómo se procedía en esta materia; describiéndonos así una serie de prácticas burocráticas y rutinizadas, en las cuales es posible advertir operando, en el nivel de las prácticas sociales, aquello que algunos juristas (IDDHH, 1984) han definido como la selectividad del sistema penal (en este caso en el segmento policial):

“De los edictos yo te puedo explicar como funciona la cosa... Antes, a las chicas detenidas se les aplicaba el 2º h, que puede importar una pena de 21 días, pero eso significaba que las chicas hicieran 30 apelaciones cada día, lo cual produciría una conmoción que no tenía sentido arriesgar entonces la policía, porque acá todo está pensado...pensó cual estrategia para reprimir prostitutas se podría emplear en democracia: con el edicto por escándalo, el 1º b. Con esa contravención la contraventora siempre sale. Igualmente, en general las chicas no saben y muchos abogados penales tampoco conocen derecho contravencional. La policía procede de acuerdo a la cara del abogado. El problema es que la policía no se ocupa de lo que debe que es de lo policial y lo penal y se mete en áreas que no le deben incumbir como la social y la moral. Lo que pasa es que está la idea en la institución que como me dijo el subcomisario X, la policía está mas allá del derecho....Porque esto pasa en todas las comisarías, por ejemplo en las comisarías de prostitución como la 16º o la 8º. Y el personal subalterno -y de esto estoy convencido- es víctima del sistema. Con la cuestión de las estadísticas esto es evidente. Por ejemplo, si la comisaría tiene un promedio de 300 contraventores por mes no se puede bajar el promedio -un promedio histórico establecido a lo largo de los años- entonces hay que salir a buscar contraventores. Aplicar ebriedad como se hacía en otras épocas te pone en un problema porque como se justifica que si tengo a alguien por ebriedad no llame médico?. Entonces ahora se puso de moda, porque son modas, escándalo, el 1º b, porque hay que inventar contraventores para no tener problemas. Y bueno, acá caes por portar cara. Si sos morocho, pelo duro y seco, el albañil que vuelve de la obra, caés. Y te dicen tenés que salir a buscar porque sino, no tenés franco. Y no existe la posibilidad de plantear al superior lo irracional de la medida, no se puede discernir, tenés que ir y

hacerlo porque si no te comes no tener franco o arresto....El cliché de los contraventores está en la computadora, ahí aparece toda la declaración y uno le pone el nombre de la víctima, sí de la víctima -se ríe por lo que pareció un fallido- porque en realidad es una víctima. La declaración del contraventor está armada, se le cambia solo el lugar y el nombre, Hugito por ejemplo maneja bárbaro la computadora, hace de todo en dos minutos... El sumario contravencional tiene una carátula, la declaración del interventor al dorso de la diligencia, el telegrama, son siete u ocho hojas preimpresas, nunca hay prueba y a veces ni confesión, sólo la declaración del interventor...Las personas humildes son objeto permanente de la represión policial. Como dice el comisario de la 18º, donde estoy yo ahora, 'ahí hay unos por portación de miseria, hacemos la estadística y que se vayan'. Todo pasa por la presión que viene de arriba, si de los 8000 procedimientos 7999 son taraditos con medio porro”(material de campo, oficial de policía).

Así, a través de este relato, podemos ver con qué otras cuestiones se enlaza el control policial; de qué modo aparece regido por una lógica burocrática, que remite por ende a la obediencia a los superiores en una escala jerárquica –sin posibilidad de objeción alguna– y que por lo demás, también se convierte para la propia institución, en una fuente de recursos ilegales (Oliveira y Tiscornia, 1997 y Maier, Abregú, Tiscornia, 1996). Esto es, los procedimientos policiales permiten a la vez que producir estadística a los efectos de demostrar “eficiencia policial”, desplegar toda una serie de prácticas que le permiten la administración de ilegalismos, así como de la pequeña delincuencia (Oliveira y Tiscornia, 1997)³⁴.

2.3.2. “Los frutos del trabajo”: control y administración de ilegalismos

Con el doble objeto de, por una parte, continuar describiendo las prácticas y relaciones sociales que en materia de prevención supone el trabajo policial; y por la otra de dar cuenta, simultáneamente, del hecho de que es sobre estas prácticas y relaciones que la

³⁴ Respecto de la policía como “administradora” de la delincuencia es interesante observar lo que señala Foucault (1976). Este autor sostiene que el balance acerca del fracaso de la prisión indica, simultáneamente, el “descubrimiento” acerca de la misma como fábrica de delincuentes y la consideración de los eventuales beneficios de contar con sujetos que, en virtud de sus saberes y relaciones, pueden por tanto “servir para algo aunque más no sea para vigilar a los delincuentes” (op.cit.:38). Vidocq, nos dice Foucault, es un caso ejemplar respecto de los beneficios que se pueden obtener de esta fabricación, y representativo de lo que denomina “el largo concubinato de la policía y de la delincuencia”. Y nos lo cuenta así: “ha sido contrabandista, un poco rufián, desertor. Formaba parte de esos nómades que recorrían las ciudades, los campos, los ejércitos, circulaban. Criminalidad viejo estilo. Después fue absorbido por el sistema. Fue a presidio, y salió convertido en confidente de la policía, pasó a policía y finalmente a jefe de servicios de seguridad. Él es, simbólicamente, el primer gran delincuente que ha sido utilizado como delincuente por el aparato de poder” (Foucault, 1976: 38).

policía ejerce su poder de control sobre el territorio y sobre ciertos grupos sociales, a través de la administración de ilegalismos, relataremos un caso que describe los diferentes mecanismos de trabajo policial:

A comienzos del año 1996, se presentó en el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) un joven oficial de la Policía Federal con el objeto de conseguir patrocinio jurídico en una presentación contra su superior, el comisario a cargo de la seccional 50° del barrio de Flores³⁵. Meses atrás, en noviembre de 1995, el oficial –que prestaba servicios desde hacía un año en esa seccional– había realizado una denuncia penal.

En su presentación, el oficial describía en forma precisa y minuciosa una serie de actividades que tenían lugar en la comisaría, y que describían la modalidad con que el comisario y parte de personal a su cargo, gestionaban el poder de policía. A través de su denuncia, se puso de manifiesto –esta vez por boca de un funcionario de la institución, y ya no a través de las víctimas– una trama de relaciones y prácticas que hablan del complejo entramado de ilegalidades cotidianas y sistemáticas sobre las cuales, en gran medida descansa la gestión y administración de la seguridad³⁶.

El oficial decidió presentarse en el CELS para obtener apoyo institucional debido a que, a su entender (así como al de algunos otros oficiales que apoyaban su presentación, y de

³⁵ Para más detalles sobre el derrotero seguido por el caso ver: Chillier, Gastón. 1997. “La denuncia de un ex-policía. Análisis de las causas y consecuencias de las prácticas de la policía federal”. CELS. Más información sobre los Procedimientos Policiales Fraguados se puede obtener en los Informes Anuales sobre Procedimientos Policiales Fraguados de la Oficina de Investigación y Estadísticas Político Criminales, Fiscalía General de Política Criminal, Procuración General de la Nación. Hay disponibles versiones de las Síntesis de los informes en www.cels.org.ar

³⁶ Existe también otra causa, llevada por el entonces fiscal Pablo Lanusse en el año 1998 (Fiscalía Nacional en lo Criminal de Instrucción N° 4, Expediente: 35.555/98), donde se describen procedimientos semejantes que involucran personal policial de otras comisarías de la Policía Federal. La causa se inició a raíz de la denuncia de un vendedor ambulante. El vendedor denunciaba que personal policial de la mencionada comisaría le exigía el pago de una “cuota” semanal a cambio de poder desarrollar su actividad, ya que el mismo no contaba con habilitación ni permiso municipal. El amparo fue rechazado pero la investigación de la causa continuó en otro juzgado. En la causa, a cargo del fiscal Lanusse, se prosiguieron las investigaciones. A través de la misma, que habiendo cobrado repercusión periodística acercó a nuevos testigos, fue posible dar cuenta de la extensión y sistematicidad de estas prácticas. Así fue como quedaron involucradas en la causa varias comisarías más, así como también altos funcionarios policiales y municipales. De manera semejante al caso relatado en el cuerpo del texto, en esta investigación se describen una serie de rutinas policiales que refieren al cobro de dinero a cambio de “protección” o “permiso” para ejercer ciertas actividades cada una de las cuales tenía su tarifa. A quienes no pagaban coima, cuando estaban aún vigentes los Edictos Policiales, se los detenía por “desórdenes” o “disturbios en la vía pública”. Y, tal como denuncia el joven oficial del caso relatado arriba, los policías que se negaban a participar del sistema o que manifestaban no estar de acuerdo eran sancionados, con el riesgo a raíz de acumular sanciones, ser dados de baja.

hecho colaboraron con él en la denuncia que presentara al juzgado), la investigación judicial no producía avances significativos. Su presentación ante este organismo se debió en gran medida a que, en esos momentos, el mismo contaba ya con una gran notoriedad, no sólo a raíz de su activa intervención en lo referente a la violación de los derechos humanos durante la última dictadura militar, sino también a partir de sus intervenciones públicas en relación a la violencia institucional y la seguridad.

Las actividades relatadas por el oficial, fueron definidas por él como parte de “...una asociación ilícita pergeñada, ideada y conducida por el jefe de la comisaría 50° con fines eminentemente lucrativos e ilícitos” (Chillier, 1997: 113)³⁷. Así, el oficial da cuenta de relaciones, al interior de la seccional, fundadas en lo que él denominó “terrorismo administrativo”. Esta modalidad, refería al uso arbitrario que hacía el personal superior, de las sanciones disciplinarias sobre el personal de rango inferior si éste pretendía objetar o cuestionar el despliegue de actividades irregulares y/o ilícitas en la seccional. De hecho el joven oficial sufrió, en numerosas oportunidades sanciones disciplinarias y castigos informales, tales como días de arresto, evaluaciones desfavorables sobre su desempeño, asignación de tareas adicionales a modo de castigo, demoras, etc. La acumulación una excesiva cantidad de sanciones disciplinarias (43 días de arresto y un apercibimiento) en un corto período de tiempo ocasionó que la Junta de Calificaciones de la Policía Federal lo declarara inepto para el servicio efectivo, y por tanto pasado a disponibilidad, un año después de su egreso de la escuela de cadetes. Finalmente, a comienzos de 1996, el Ministerio del Interior dispuso su baja.

Entre las actividades organizadas como rutina en la seccional, el oficial denunciaba detenciones masivas, arbitrarias e indiscriminadas de personas imputándoles violaciones a los hoy derogados edictos policiales, así como en virtud de averiguación de identidad, a los efectos de “justificar una gran actividad de tipo preventivo mediante procedimientos”. Así, el oficial sostenía en su denuncia “...es increíble pensar que en un barrio de Capital Federal, diariamente veinte, treinta o cuarenta personas pueden estar ofendiendo a la moral con palabras torpes u obscenas, es más, resulta irracional pensar

³⁷ Toda la información citada por Chillier surge de la Causa N° 37.560 caratulada “Airali, Hugo Marcelo s/denuncia” que tramitaba ante el Juzgado Nacional de Primera Instancia de Instrucción N°33, Secretaría 170.

que una persona en su sano juicio pueda reiterar una conducta de este tipo, quince o más veces en un mes...” (Causa N° 37.560 citada en Chillier, 1997: 4).

Según la misma denuncia, el personal policial era presionado y amenazado con la posibilidad de ser sancionado para que detuvieran prostitutas. A raíz de la investigación judicial, se pudo constatar, en el libro de detenidos de la comisaría, la repetición de nombres de personas que eran sistemáticamente detenidas; sufriendo detenciones por lo menos en diez o quince oportunidades en un período de un mes. Citando la causa, el abogado del CELS relata “Un oficial que testimonió en la causa, expresó que durante el año 1994 fueron detenidas 3000 personas y en 1995 el número ascendió a 5000, lo que según sus palabras “...evidencia un marcado incremento en la actividad preventiva...”. Al respecto, un suboficial manifestó también “...que cada tanto llegaba la orden de la jefatura de ‘hacer estadística, lo que significaba que había que llevar adelante detenciones sí o sí, y consecuentemente se producían detenciones de contraventoras cualquiera fuese su situación, lo que le era relatado por la contraventoras que, por ejemplo, le mostraban la bolsa del supermercado indicándole que habían salido a hacer compras y que no estaban ‘trabajando’, no obstante lo cual y como eran conocidas se las llevaba igual. Asimismo si estaban trabajando, aún sin hacer escándalo, se las llevaban a la comisaría” (Chillier, 1997: 5).

De acuerdo a lo relatado por el oficial, esta actividad conformaba al mismo tiempo “un verdadero sistema de recaudación ilícita de dinero”. Esta modalidad estaba organizada en base a una cantidad de “abonados” por una suma mensual fija. La mayoría de ellos eran dueños de hoteles y pensiones familiares a los que se les cobraba a cambio de no aplicar las normas existentes que regulan la actividad (habilitaciones). También pagaban un “canon” semanal quienes ejercían la prostitución en la jurisdicción a los efectos de no ser detenidos o bien a cambio de serlo por un tiempo reducido. Lo mismo ocurría con quienes “levantaban quiniela” clandestinamente a cambio de ejercer su actividad sin ser “molestados” por personal policial. Según la denuncia del oficial para ello “se valían indistintamente de la aplicación de edictos policiales, detenciones por averiguación de identidad o leyes de juego y prostitución” (Chillier, 1997:5).

El abogado relata, que según las versiones de algunos oficiales de la comisaría, durante la gestión de este comisario, la recaudación de dinero osciló entre los 50 mil y 80 mil dólares mensuales. En la causa, el oficial denunciante, relata la presencia de una mujer encargada de un hotel, a la que se le labró un acta contravencional por el edicto de “Hoteles–Registro–Identificación”, se le dio ingreso en el libro de detenidos, se le tomaron las huellas dactilares y “en esa ocasión la mujer, nerviosa por el trámite que decía hacer le dijo [al oficial] que ella no tenía que hacer ningún trámite, porque para eso mensualmente le pagaba al comisario” (Chillier, 1997: 6). Consta también en la causa la declaración de una vendedora ambulante que señala que ella “...como otras colegas que se dedicaban a lo mismo, no tenían ningún ‘arreglo’ por cuanto la capacidad económica no lo permitía y ni siquiera se les insinuó o se les pidió que pagaran algo. Pero puede decir que había una diferencia entre los vendedores como la declarante, que trabajaba sobre la vereda colocando las prendas sobre una manta, y los vendedores más grandes que trabajaban también en la vereda pero colocando sus productos sobre una mesa o un tablón sobre caballetes. Estos, según se comentaba, sí pagaban una suma para que los dejaran trabajar, dinero que le era pagado al comisario o al subcomisario, no lo sabe bien...se comentaba que los vendedores pagaban y los dejaban trabajar en paz, cosa que sí puede decir la declarante, puesto que, mientras a quien habla la echaban a los otros no se les decía nada” (Chillier, 1997: 6)

Por último, el joven oficial denunciaba la práctica de “fabricación de delitos”. Se trataba de hechos realizados con el fin también de “demostrar la próspera actividad preventiva de la comisaría. El comisario, a través de su jefe de brigada, se ocupaba de inventar procedimientos espectaculares; los que se realizaban engañando mediante una ‘carnada’ –“soplón” o “buche” que según los testimonios de distintos policías, son los informantes habituales de las comisarías– a personas, por lo general de un bajo nivel cultural y escasos recursos económicos, los cuales, por reunir estas características, terminaban siendo víctimas de la metodología, y procesados por delitos graves tales como intentos de asaltos de bancos –con armas de guerra–, tráfico de narcóticos, etc. Según el relato del oficial cuando, según la comisaría, había que mejorar imagen -y para ello consecuentemente producir alguna intervención en la arena pública-, el comisario le decía al jefe de brigada: “Negro, hay que inventar algo” (Testimonio del oficial de policía obrante en la causa y citado en el Diario Clarín del 29/9/2000). La pretensión era

exhibir un trabajo policial oportuno y eficaz, que conseguía evitar hechos delictivos que pondrían en riesgo la seguridad de la población. Estos hechos, eran, en algunos casos, registrados por las cámaras de canales de televisión, lo que lograba agregar espectacularidad al operativo; y por supuesto, eran relatados al día siguiente por los diarios de circulación masiva.

La metodología era la siguiente: un hombre (la “carnada” o “buche”) se relaciona con la víctima y se gana su confianza ofreciéndole trabajo. Para esto va a lugares específicos: la bolsa de trabajo de San Cayetano o la plaza de Cobo y Curapaligüe, en Flores, son dos sitios que se repiten. Allí convence al desocupado para que lo acompañe al lugar donde podrá hacer alguna “changa”. También se registraron casos en los que la oferta es de tipo sexual. “Carnada” y víctima viajan en taxi o remise hasta donde se hará la entrevista con el supuesto empleador. También se han usado autos robados, dentro de los cuales se abandona luego a la víctima. El destino final suele ser algún bar, el interior de una estación ferroviaria, o las cercanías de un banco. En muchas de las causas el elegido es invitado a comer algo, para que tome más confianza. Y la “carnada” suele hacer alguna llamada por celular o teléfono público antes de alejarse de la zona. El paso siguiente es de rigor: el supuesto contacto para el empleo se va con cualquier excusa dejando al cuidado de su víctima un bolso, donde luego se encontrará droga o armas, o ambas cosas; o le pide que lo espere dentro del auto robado en el que lo invitó a subir. Inmediatamente llegan los policías, van directamente hasta la persona “marcada” y hacen la detención. Suelen aparecer acompañados de medios periodísticos, a los que avisaron previamente. En todos los casos donde se secuestró droga, las pericias químicas determinaron que estaba muy rebajada: entre el 1 y el 5 por ciento de pureza. Incluso se registraron secuestros en los que la “sustancia” directamente resultó ser bicarbonato de sodio o azafrán” (Síntesis del Informe Anual 2000 sobre Procedimientos Policiales Fraguados y Diario Clarín 29/9/2000).

Tal como lo relata el abogado del CELS que llevó la causa, “la justicia frente a la denuncia del oficial careció, como muchas otras veces cuando de investigar policías se trata, de una decisión jurisdiccional firme apuntada a establecer la verdad de los hechos denunciados y a sancionar a los responsables”, lo cual se evidenció en la escasa prueba recolectada por la instrucción de la causa en los primeros meses de presentada la

denuncia. El caso fue patrocinado por este organismo, que en su momento entendió que el mismo le posibilitaba “investigar en profundidad y, desde la experiencia de uno de sus miembros, una serie de prácticas policiales que hasta el momento sólo nos había sido posible conocer desde ‘afuera’, ya sea por la experiencia de las víctimas de la violencia policial, por el análisis de sus normas y por la despiadada realidad brindada cotidianamente por los diarios”(Chillier, 1997, p. 36)³⁸. La justicia, de acuerdo con lo oportunamente analizado por este organismo tuvo inicialmente una “tibia” reacción, “reflejada en una investigación sólo formal y descomprometida de la denuncia”, el poder político tampoco demostró mayor interés sobre el particular (Chillier, op. cit., p. 38)³⁹.

A través del relato de este caso se puede ver de qué manera se hallan articuladas prácticas discrecionales, arbitrarias e incluso delictivas, de los funcionarios policiales que organizan el trabajo policial sobre el territorio, al tiempo que se constituyen en una forma ilegal de obtención de ingresos. Es decir, ésta es una de las formas locales de gestionar la seguridad: a través de la administración de los ilegalismos, y de la

³⁸ Estas prácticas, incluso en casos menos graves, eran comentadas también *off the record* por algunos periodistas encargados de cubrir noticias policiales. En una oportunidad una periodista nos comentaba “estábamos en el Canal, enganchados con la frecuencia de radio interna de la policía, eso no se puede hacer, pero todos los canales lo hacen. Y en una de esas escucho que avisan de un procedimiento prevencional. Entonces me comunico con el personal de esa comisaría, me identifico y pregunto si hay alguna novedad, algún procedimiento, y entonces me dicen “sí, un operativo prevencional, 60 detenidos. Y dónde? Pregunto, ‘en tal y cual –me dice las calles–, estamos yendo para allá’. ¿Están yendo para allá? pregunto –*afirmativo*, me dice; ¿todavía no están ahí? insisto yo –*negativo*, me contesta. ¿Te das cuenta? Todavía no estaban ahí, pero ya sabía que iba a haber 60 detenciones” (Material de campo).

³⁹ Recién en el año 2000 tuvo lugar la presentación de un informe realizado por el Secretario de la Fiscalía General N° 2 ante los Tribunales Orales Federales de la Ciudad de Buenos Aires a la Fiscalía General de Política Criminal dependiente de la Procuración General de la Nación. En el mismo se recogía y sistematizaba información “acerca de una serie de procesos judiciales en donde sistemáticamente se habían detectado serios indicios de que personal de la Policía Federal habría ‘fabricado’ procedimientos penales utilizando para ello a personas inocentes, con fines de lograr ascensos profesionales o por otras razones que no se han podido establecer”. Luego de describir la metodología con que se llevaba a cabo estos procedimientos el informe señalaba que “...estamos en presencia de un grupo de oficiales y suboficiales policiales que fabrican procedimientos procurando mejorar sus estadísticas, o vaya a saber con qué propósito inconfesado. Lo cierto es que para ello, no tienen ningún miramiento en llevar a la cárcel a personas que saben inocentes, se valen de los recursos que les brinda el Estado, utilizan móviles, disparan armas de fuego, ocupan personal, y ponen en marcha procesos judiciales, que movilizan a testigos, peritos, abogados, y hace que intervengan jueces, fiscales y personal judicial, todo ello sin entrar a considerar además, cómo obtienen la droga, las armas y los explosivos que fueron secuestrados en estos procedimientos”. Síntesis del Informe Anual 2000 sobre Procedimientos Policiales Fraguados” de la Procuración General de la Nación, Fiscalía General de Política Criminal, Oficina de Investigación y Estadísticas Político Criminales: 1-2. Fue a partir de esta presentación que en el mes de abril del año 2000 se dispuso que el contenido del informe fuera puesto en conocimiento de todos los Fiscales del Fuero Penal, para que informaran acerca de casos similares, al tiempo que se hizo lo propio para con el Poder Judicial y la Policía Federal a través del Procurador General. Finalmente, en el mes de junio del mismo año, el Procurador General constituyó la Comisión Investigadora de Procedimientos Policiales Fraguados.

vigilancia y control de los sectores de la población más vulnerables. Y es por lo demás, una forma de gestión que propicia el cumplimiento de las tareas burocrático-administrativas que la institución requiere. Así, estas mismas prácticas son cuantificadas, convertidas en estadísticas y proveedoras, por tanto, de una de las medidas de la eficiencia del trabajo policial. La rutina satisface los requerimientos, formales y paralelos, de la administración.

2.4. Datos sobre edictos policiales

De acuerdo con los datos elaborados por la Policía Federal la cantidad de personas detenidas en virtud de los Edictos Policiales muestra un incremento creciente entre los años 1992 y 1996⁴⁰, que llevó a triplicar la cantidad de personas detenidas (de 59.315 personas en 1992 a 153.473 en 1996).

Lamentablemente, la información disponible para la serie comparativa (datos de los años 1992 a 1996) ha sido desagregada sólo por nacionalidad, variable en su momento considerada de interés por la agencia policial⁴¹. De hecho, sobre el particular, el entonces Jefe de la Policía Federal, Comisario Gral. Adrián Juan Pelacchi en el artículo donde se presentan estos datos estadísticos sobre señala: “Las corrientes migratorias que arribaron a nuestras costas a fines del siglo pasado y durante el siglo XX no son comparables no sólo en cuanto a los orígenes, características personales y necesidades concordantes de un país, donde todo estaba por hacerse y ellas constituían un elemento o ingrediente casi imprescindible. Hoy estas corrientes parecieran no sólo no estar calificadas para el desarrollo de la Argentina actual, sino que en lugar de concurrir al crecimiento económico, hacen cada vez más complejo el funcionamiento del sistema social. No sólo no se registra su ingreso por habilidades y fondos que aporten, sino que al ser en su gran mayoría ilegales, agravan aún más los ya deteriorados servicios sociales, la educación pública y la carencia de viviendas. Además y como muestran los índices de detenidos por delitos y contravenciones, junto con una mayoría de

⁴⁰ Lamentablemente no se encuentran disponibles los datos referidos a Edictos policiales del año 1997 y de los primeros meses de 1998, cuando dejaron de estar vigentes. De todos modos la serie de datos con la que contamos, y su desagregación para el año 1996 consideramos que es suficiente a los efectos de nuestro interés en este trabajo.

⁴¹ Sólo para el año 1996 hemos obtenido datos desagregados por tipo de Edicto, y por sexo, edad y nacionalidad de los contraventores.

inmigrantes que buscan mejores expectativas de realizarse en la vida –que estiman no encuentran en sus países- también incorporamos a aquellos que hacen del delito su modo de vida...Lo cierto es que los desplazamientos masivos tienden a caracterizar la etapa y seguirán produciéndose y más allá de la afectación de los servicios sociales, vivienda, trabajo y educación, no podemos señalar ningún signo positivo en cuanto a la incidencia de estas masas en el factor seguridad, mas bien todo lo contrario” (Revista de Policía y Criminalística, 1997: 9–10).

Por lo demás, y en gran medida de manera concordante con las expresiones citadas es de señalar que las figuras contravencionales más usadas antes de la sanción del Código Contravencional “afectaban a ciertos grupos de personas en función de su condición social, su orientación sexual o su edad” (CELS. 1999, op. cit.:165) y se fundaban en lo que la literatura jurídica ha denominado derecho penal de autor. Según informa la Policía Federal (ver detalle de datos en Anexo a Primera Serie de Datos), en el año 1996 hubo 153.473 detenidos por edictos en el ámbito de la ciudad. De acuerdo a estos datos, el mayor porcentaje de las detenciones (75.30%) fue realizado por funcionarios policiales de la superintendencia de seguridad metropolitana (que nuclea a todo el personal de comisarías, así como al que revista en el comando radioeléctrico).

La población detenida por edictos en ese año ha sido mayoritariamente masculina (el 83.64% de los detenidos son varones) y mayor (98.07%). Con respecto a la nacionalidad, el 70.85% de los detenidos son argentinos, en tanto en el 29.15% de la población detenida extranjera se destacan por su mayor incidencia los ciudadanos peruanos (10.82%). En este sentido, es interesante observar en la serie 1992–1996 un incremento sostenido de población detenida de origen extranjero (que llega al orden del 8% en el lustro) siempre encabezado por los ciudadanos peruanos.

La distribución de las detenciones en relación a los tipos de contravenciones presentan al edicto de desorden en primer lugar (33.70%), seguido por los de escándalo (29.80%), ebriedad (18.54%) y vagancia (15.43%). Estos tipos concentran el 97.47% de los motivos tipificados bajo las figuras de edictos en virtud de los cuales se detuvo a las más de 150 mil personas.

Según la información disponible, la distribución por sexo y edad en cada uno de estos tipos pone de manifiesto el perfil de la población detenida. En el caso del edicto de desorden, la mayor proporción de detenidos es de varones mayores (91.49%), seguida en segundo lugar pero en una proporción muy distante de mujeres mayores (7.48%). En el edicto de escándalo, si bien también se observa una supremacía del grupo de varones mayores (61.60%), presenta la mayor proporción de mujeres mayores (37.56%) –no olvidemos que era por medio de este edicto que se detenía a prostitutas–.

En el caso de los edictos de ebriedad y vagancia, la población con mayor incidencia es la de los varones mayores (93.55% y 88.85%, respectivamente), aunque en el caso de la vagancia, es dable observar que es en el tipo donde se observa la mayor participación de los varones menores (2%).

En síntesis, luego de considerar los mecanismos del trabajo policial y el sentido que adquieren las estadísticas en esta lógica, es posible observar estos datos con otra mirada, más próxima a lo que dicen respecto de las prácticas de control y vigilancia sobre ciertos grupos sociales y de la administración de actividades, con la concomitante extensión del poder policial sobre el cuerpo social que implican, que a una medición de conductas contravencionales.

3. LA JUSTICIA CONTRAVENCIONAL: ¿LIMITACIÓN AL PODER DE POLICÍA?

Como dijimos páginas más arriba, formal y jurídicamente los juzgados correccionales eran el tribunal de alzada para las apelaciones en materia contravencional. No obstante ello, habitualmente el procedimiento de aplicación de estas normas estuvo en manos de la policía, que detenía, recolectaba pruebas y juzgaba. Y si bien existía la posibilidad de control judicial, tal como sostiene Chillier (1999: 165) “en la práctica se tornaba ilusorio debido al escaso tiempo para apelar y a los distintos mecanismos articulados para vedar ese derecho al contraventor”⁴². De hecho, el control judicial sobre la actividad policial, fue una de las cuestiones señalada como necesidad, a los efectos de limitar el poder policial. En este sentido se pronunciaron en distintas oportunidades organismos de derechos humanos y organizaciones de la sociedad civil. Y fue durante el proceso en que la Ciudad de Buenos Aires se constituyó en estado autónomo, que esta discusión cobró una nueva dimensión.

3.1. La creación de la Justicia Contravencional

Con la modificación del status jurídico-político de la Capital Federal (art. 129 CN), establecido en la nueva Constitución Nacional de 1994, la Ciudad de Buenos Aires se constituyó como ciudad estado con gobierno autónomo y por tanto, con facultades propias de legislación y competencia jurisdiccional. La Convención Constituyente de la Ciudad, sancionó en octubre de 1996 la Constitución, en la que se expresa que es atribución de la legislatura de la Ciudad (art. 81° CCABA) sancionar el Código Contravencional y de Faltas, quedando de este modo en manos del Poder Legislativo los asuntos en materia contravencional.

Si bien, el cambio de status de la Ciudad de Buenos Aires, no implicó hasta el momento la organización de su propia policía, y por tanto aún sigue operando en la Ciudad la Policía Federal; en su constitución se determinó que “...La Justicia Contravencional y de Faltas será competente para conocer en el juzgamiento de todas las contravenciones

⁴² De acuerdo a lo señalado por Chillier (1999: 165) no se establecía la asistencia de un abogado, no se exigía mínimos elementos de prueba para la condena y la prueba no podía ser controlada por el imputado, que de este modo no podía ejercer el derecho a defensa y era sometido a un procedimiento que no cumplía con las mínimas garantías del debido proceso. Ello explica que, en el año en análisis, del total de detenciones sólo 46 contraventores recurrieron al recurso de apelación (ver detalle de datos Anexo).

tipificadas en leyes nacionales y otras normas aplicables en el ámbito local, cesando toda competencia jurisdiccional que las normas vigentes asignen a cualquier otra autoridad. Se limitará a la aplicación de las normas vigentes en materia contravencional, conforme a los principios y garantías de fondo y procesales establecidos en la Constitución Nacional y en esta Constitución, en la medida en que sean compatibles con los mismos. La primera Legislatura de la Ciudad, dentro de los tres meses de constituida, sancionará un Código Contravencional que contenga las disposiciones de fondo en la materia y las procesales de esta y de faltas, con estricta observancia de los principios consagrados en la Constitución Nacional, los instrumentos mencionados en el inciso 22 del artículo 75 de la misma y en el presente texto. Sancionado dicho Código o vencido el plazo fijado, que es improrrogable, todas las normas contravencionales quedarán derogadas” (décimo segunda cláusula transitoria CCABA).

De este modo quedó cristalizada en el nuevo estatuto organizativo de la Ciudad no sólo una resolución de carácter jurídico respecto de competencias entre organismos en materia contravencional; sino también el resultado parcial de una importante serie de disputas y debates que fueron adquiriendo un cada vez mayor carácter público asociada por una parte a la cuestión de la seguridad y por otra a la de los abusos policiales.

De hecho, sobre el particular, se trazó un debate público del que participaron la institución policial, la sociedad política y la sociedad civil (Chillier, 1998; Tiscornia y Sarrabayrouse, 2000). Las continuas objeciones de organismos de derechos humanos y distintas asociaciones y organizaciones de la sociedad civil, sobre el carácter extremadamente impreciso y difuso respecto de las conductas contempladas en los edictos y acerca de las prácticas discrecionales en su aplicación, en detrimento de los derechos de los eventuales contraventores (lo cual en más de una oportunidad dio lugar a denuncias de malos tratos y abusos de autoridad)⁴³, por una parte; así como, las repetidas discusiones respecto de la concentración de funciones legislativas y judiciales en manos de la Policía Federal por la otra; acabaron por conseguir la derogación de los Edictos Policiales y la sanción de un nuevo Código Contravencional por parte de la Legislatura de la Ciudad.

⁴³ Sobre el particular ver: CELS, 1999 y Sarrabayrouse, 1999.

La sanción del Código de Convivencia Urbana o Código Contravencional (Ley N° 10) en marzo de 1998, implicó entonces no sólo la supresión de las antiguas figuras contravencionales, fundándose en la necesidad de depuración de los edictos policiales de su carácter peligrosista, sino también la definición de nuevos tipos y figuras contravencionales, así como la judicialización del procedimiento en esta materia. Así, arguyendo que quitar a la policía la facultad de aplicar los edictos, conseguiría limitar el poder policial –tantas veces cuestionado jurídica y políticamente-, se judicializó el procedimiento en materia contravencional⁴⁴ y se creó dentro del reciente Poder Judicial de la Ciudad, el fuero Contravencional⁴⁵ y de Faltas, al cual quedó subordinada la Policía Federal en carácter de auxiliar de la justicia y organismo preventor⁴⁶.

Este proceso se sostuvo en un fuerte discurso que señalaba que finalmente se había llegado a una solución que, al tiempo que limitaba la discrecionalidad del accionar policial, establecía un procedimiento judicial para dirimir conflictos de “convivencia urbana”. Así esta justicia se presentó, desde su creación, como “un hito histórico, fundacional que implicó una ruptura con un orden autoritario anterior. De esta forma podría decirse que la nueva justicia se presentó ante la sociedad como una institución que condensaba valores democráticos y garantistas” (Tiscornia y Sarrabayrouse, 2000); que al mismo tiempo enfatizaba, en virtud de su carácter local, su rapidez y agilidad, todo lo cual redundaría en una gestión más eficiente y garantista de la seguridad en la Ciudad. Un hito que no sería más que un nuevo momento en la disputa por la hegemonía, o mejor por la interpretación hegemónica, respecto de cómo producir seguridad y de los sentidos adosados a la misma.

⁴⁴ En palabras del propio Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires el Código Contravencional y su ley de procedimiento constituyen “un nuevo derecho contravencional [que es] es una manifestación del derecho penal y le son aplicables todos los principios, derechos y garantías que gobiernan ese ámbito, (...) contempla infracciones -consideradas de menor gravedad que los delitos- que afectan la normal convivencia de los vecinos de la Ciudad”.

⁴⁵ Un acabado relato del proceso de creación de la Justicia Contravencional puede encontrarse en Sarrabayrouse, 1999.

⁴⁶ También lo es la Prefectura Naval Argentina, aunque su intervención en la materia presenta una incidencia “marginal” respecto de la de la Policía Federal Argentina. En el año 2001, la PNA labró el 0.05% (41 actas sobre un total de 89.643 ingresadas) del total de actas ingresadas en la Justicia Contravencional, mientras que en 2002 ni siquiera alcanza esa incidencia, habiendo labrado sólo 39 actas sobre un universo total de 98.721.

3.1.1. Los avatares del Código I

La sanción del nuevo Código no estuvo exenta de dificultades⁴⁷. En gran medida, la discusión pública se tramó en relación a la oposición libertades vs. seguridad. Así, importantes sectores de sociedad sostenían la necesidad imperiosa de limitar el poder de policía, lo cual sería posible a partir de la derogación de los Edictos y la sanción de un Código respetuoso de los derechos y la libertades, y que a la vez se constituyera como un “límite para la intervención del Estado en aquellas acciones de los ciudadanos que no lesionen la convivencia” (Chillier, 1999: 168). Entretanto, otro importante sector de la sociedad manifestaba su oposición, sosteniendo que las limitaciones al poder de policía, pondrían en riesgo la seguridad de la población. Esta última postura, era sustentada también por los poderes ejecutivos (nacional y local), así como por la institución policial, que no dejaba pasar oportunidad para expresar que la derogación de los edictos policiales los dejaba “atados de manos”, y por tanto incapacitados para prevenir el delito. A través de sucesivas intervenciones en la arena pública, así como por medio prácticas “lobbistas”, la institución policial objetaba el Código en general; y en particular, cuestionaba la eliminación de la facultad de detener personas, así como la ausencia de figuras tales como el “acecho” o el “merodeo”, que a su criterio podrían compensar el “vacío” que dejaba la derogación de los edictos para detener personas por presunción de sospecha; esto es, personas consideradas por la institución, como en un virtual estado “predelictual”.

Así las cosas, la sanción del Código fue resultado de un consenso parcial entre sectores que consiguió inicialmente, pero por muy poco tiempo, frenar las presiones en contrario. De hecho, rápidamente este acuerdo exhibió su fragilidad⁴⁸. La fuerte

⁴⁷ Exponemos aquí de manera resumida los ejes del conflictivo proceso. Extensos y rigurosos análisis sobre esta coyuntura, dando cuenta del derrotero de la discusión pública sobre la cuestión así como de las sucesivas tomas de posición por parte de los diferentes grupos, pueden verse en Tiscornia y Sarabayrouse (2000) y en Chillier (1998).

⁴⁸ Esta fragilidad se expresó también, desde nuestro punto de vista, en los sondeos de opinión. Ello así, ya que si bien de acuerdo a una encuesta realizada dos días después de sancionado el Código, el 72% de los encuestados se manifestó en desacuerdo con la idea de que los Edictos Policiales podrían garantizar la seguridad de los ciudadanos; el 53.5% de los mismos encuestados manifestó relativos grados de acuerdo con el Código y el 53.9% juzgó positivamente la limitación de las facultades policiales. Estos datos por cierto nos hablan de una importante fractura y polarización en las opiniones (los datos sobre la encuesta realizada por la Consultora *Analogías*, han sido tomados de Chillier, 1999: 172, no obstante la lectura de

discusión pública no cesó luego de sancionado el Código, y las presiones y enfrentamientos se recrudecieron⁴⁹.

La primer situación conflictiva se puso de manifiesto a través de la discusión pública sobre la prostitución. Así fue como durante los primeros tres meses de la vigencia del nuevo código la sociedad asistió y fue parte, a través de la intervención de diversos grupos de la sociedad civil, de un intenso debate que vinculó seguridad y moralidad. La posición de aquellos sectores que se manifestaron afectados por el incremento del ejercicio de la prostitución en las calles de la ciudad, ganó en supremacía frente a aquella otra posición que sostenía que no era posible legislar sobre ello, y oscureció así la denuncia de organizaciones de derechos humanos y de derechos civiles, que argumentaban “que la sanción de la prostitución significaría un serio retroceso para las libertades individuales reconocidas y que su penalización daría lugar, nuevamente, al ejercicio discrecional de la fuerza policial” (Chillier, 1999: 172). El debate quedó parcialmente zanjado cuando la primera posición –sostenida en la legislatura por un importante grupo de legisladores– acabó por conseguir, merced a las presiones desplegadas en la arena pública y magnificadas mediáticamente, la incorporación del artículo 71° al Código de Convivencia. El mismo, si bien no penaba la oferta sexual ni reglamentaba el ejercicio de la prostitución, indicaba su sanción cuando tal actividad alterase la “tranquilidad pública” y describía las situaciones en las cuales la “autoridad preventora” podía proceder a la coacción directa y a la aprehensión.

Capítulo VIII USO DEL ESPACIO PUBLICO

Artículo 71° ALTERACIÓN DE LA TRANQUILIDAD PÚBLICA

Causar alteraciones a la tranquilidad pública frente a viviendas, establecimientos educativos o templos, o en su proximidad, con motivo u ocasión del ejercicio de la prostitución y como resultado de su concentración, de ruidos, o perturbación del tránsito de personas o vehículos, o con hostigamiento o exhibiéndose en ropa interior o desnudo/a.

los mismos corre exclusivamente por nuestra cuenta).

⁴⁹ En este punto no podemos dejar de recordar aquella aguda observación del historiador Tulio Halperin Donghi, quien sostenía que un rasgo que caracteriza a la vida política argentina es “la recíproca denegación de legitimidad de las fuerzas que en ellas se enfrentan, agravado porque éstas no coinciden ni aún en los criterios aplicables para reconocer esa legitimidad” (1994:11–12).

Se dará intervención al Ministerio Público Fiscal cuando corresponda aplicar el artículo 19° de la Ley 12.

El artículo 19 de la Ley 12 (que es la Ley de Procedimiento Contravencional) refiere a la coacción directa e indica lo siguiente:

Artículo 19° - COACCION DIRECTA

La autoridad preventora ejerce la coacción directa para hacer cesar la conducta de flagrante contravención cuando, pese a la advertencia, se persiste en ella. Utiliza la fuerza en la medida estrictamente necesaria, adecuada a la resistencia y proporcional con el mal que se quiere hacer cesar. Habrá aprehensión sólo cuando sea necesario para hacer cesar el daño o peligro que surge de la conducta contravencional. La autoridad preventora respeta el Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley de la Organización de Naciones Unidas, que se incorporan como anexo de la presente Ley.

En la misma sesión parlamentaria del 2 de julio de 1998, también se incorporaron modificaciones a otros artículos. Entre ellas se introdujo, en el referido a graduación de penas (Art. 24), la observación y consideración al momento de imponer pena, respecto de la existencia de condenas por contravenciones “del mismo capítulo en los doce meses inmediatos anteriores al hecho del juzgamiento”, incorporando en este sentido una idea próxima a la de reincidencia.

No obstante estas modificaciones, las presiones y protestas no cesaron, y el fuego cruzado comenzaba a enlazarse con cuestiones de corte político partidario que enfrentaban a los gobiernos nacional y local. Por su parte, la institución policial, sin dejar de reclamar por la incorporación de figuras como el “merodeo” y sostener que el código “no nos da las herramientas necesarias para hacer prevención” (Clarín, 1/9/98), comenzó a desplazar su facultad de detener personas hacia la figura de “detención por averiguación de identidad”⁵⁰.

⁵⁰ En el marco del operativo de seguridad dispuesto en agosto de 1998 denominado “espiral urbana”, la policía detuvo en las primeras 32 horas de iniciado el mismo y sólo por lo nuevos grupos afectados al mismo –esto es, sin contar las detenciones que, por la misma causa, habían producido otras divisiones– a 348 personas en virtud de esta facultad, aduciendo “actitud sospechosa”. El relato de este proceso puede verse en Chillier (1998 y 1999). El autor señala que según informó el propio Director General de Operaciones de la PFA, “el 90% de las personas detenidas por esta facultad fue liberado por no poseer ningún impedimento legal” (Chillier, 1999: 176).

En 1999, y bajo los efectos del clima electoral a raíz de las próximas elecciones nacionales, nuevamente la discusión sobre las facultades policiales volvió a la arena pública. La embestida del entonces presidente Carlos Menem, anunciando “vamos a volver a la época de los edictos para aquellos que transgredan el orden” (Clarín 25/2/99), no hizo más que acelerar los tiempos. La sanción del Decreto 150/99 del Poder Ejecutivo del 3 de marzo de ese año, avanzó sobre la demanda policial. El decreto señala en sus considerandos:

“Que a fin de reforzar el área de prevención tendiente a asegurar una mayor seguridad y protección de las personas y bienes en el ámbito de la Capital de la República, cuyo resguardo debe atender inexcusablemente el Gobierno nacional, resulta necesario instruir a la Policía Federal Argentina, para que, en cumplimiento de sus funciones de policía de seguridad, proceda a intervenir e impedir aquellas conductas que, sin constituir delitos ni las infracciones previstas en el Código Contravencional dictado para Ciudad de Buenos Aires deben ser evitadas, como son las especificadas en el presente acto, acudiendo para ello a la estricta aplicación de la Ley 23.950”. El decreto dispone entonces en su artículo 1 “Encomiéndese a la Policía Federal Argentina el estricto cumplimiento de lo dispuesto en la norma del inciso 1 del artículo 5 del Dec-Ley 333/58, ratificado por ley 14.467 (texto según ley 23.950), debiendo en consecuencia proceder a conducir a la dependencia policial que correspondiese, en las condiciones y bajo las circunstancias por ellas establecidas a quien o quienes incurrieren, entre otras, en algunas de las conductas siguientes: los que llevaran consigo llaves falsas o ganzúa, cortafierros, palancas, palanquetas y otros elementos de efracción o cualquier otro objeto análogo que permita fundadamente asumir que se destinarán a cometer delitos; los que realizaren reuniones tumultuosas en perjuicio del sosiego de la población o en ofensa de persona determinada; los que se encontraren en estado de ebriedad o bajo la acción de alcaloides o narcóticos en lugares públicos o sitios expuestos al público; los que provocaren o molestaren a los vecinos o transeúntes con palabras o ademanes que indicaren una ofensa a la moral; las personas de uno u otro sexo que en lugares públicos o sitios expuestos al público incitaren o se ofrecieren al acto sexual cuando ello provocare una perturbación del orden y la tranquilidad u ofensa pública al pudor mediante palabras, actos o ademanes obscenos; los sujetos conocidos como profesionales del delito que se encontraren merodeando en lugares públicos o sitios expuestos al público sin causa justificada”.

Parafraseando a Borges podría agregarse: *los que se agitan como locos; los que de lejos parecen moscas; los que acaban de romper el jarrón, y otros innumerables...* Lo cierto es que con este decreto, que no hace más que encomendar el cumplimiento de un Decreto-Ley en vigencia, se pretendió simultáneamente: satisfacer la demanda de la

institución policial; terciar en una disputa política sobre un territorio, en términos político–electorales, ya que en ese entonces mientras la Ciudad de Buenos Aires respondía mayoritariamente a la Unión Cívica Radical, el Poder Ejecutivo Nacional estaba en manos del Partido Justicialista; remarcar la posibilidad de injerencia del Poder Ejecutivo Nacional sobre el Ejecutivo local, a través de una fuerza como la Policía Federal, ya que la ciudad no cuenta con Policía propia; y, además dar mayor sustento político a una herramienta jurídica ya existente, tal como la detención por averiguación de identidad. En síntesis, se trató básicamente de un gesto político.

Tal como sostuvo en su momento el Ministro del Interior, Carlos Corach “No puede ser una sorpresa para nadie que nosotros estemos preocupados porque se derogaron los edictos policiales y porque se dejó un vacío legal que inhabilita a la Policía para prevenir el delito, dijo. El ministro aludió explícitamente al “vacío legal” para combatir el “merodeo y la prostitución”, que eran sancionados mientras regían los edictos. Y se quejó de que “la Policía no tiene manera de actuar contra la invasión de prostitución que existe en la Ciudad, al amparo del Código de Convivencia Urbana” (Clarín, 26/2/1999)

La jugada del Poder Ejecutivo, y las presiones de los vecinos organizados sobre el tema de la prostitución, terminaron por definir el escenario en que se desarrollaría la discusión. Así fue como el 4 de marzo de 1999, la Legislatura de la Ciudad volvió a tratar en asamblea nuevas modificaciones al Código de Convivencia Urbana. Esta segunda modificatoria (a través de la ley 162), además de introducir cambios en lo referente a las penas previstas (de 10 días pasa a 30 el máximo de la pena de arresto; la acción prescribe –sin mediar reiteración de la misma conducta– luego de transcurrido un año y ya no de seis meses), introdujo cambios en algunos artículos referidos a portación de armas y artículos pirotécnicos; y redactó una nueva versión del artículo 71°. En la misma, se tipifica como contravención la oferta y demanda de servicios sexuales en espacios públicos, independientemente de la modalidad con que esta conducta se lleve a cabo, así como con independencia del tipo de lugar donde ello ocurra (obsérvese que en la versión anterior se hacía referencia al comportamiento de las personas, así como a los tipos de lugares “viviendas, establecimientos educativos o templos”)⁵¹:

⁵¹ En este sentido, una mayor indeterminación habilita a un criterio de mayor discrecionalidad por parte del “agente preventor”.

Art.71: ALTERACIÓN DE LA TRANQUILIDAD PÚBLICA

Ofrecer o demandar para sí u otras personas, servicios sexuales en los espacios públicos.

3.1.2. La historia sin fin o Los avatares del Código II

Tal como planteamos en las primeras páginas de este trabajo, la violencia de Estado, la expansión del poder policial y los concomitantes abusos y arbitrariedades, quedaron en tanto problemas, subsumidos bajo la hegemonía de la cuestión de la seguridad urbana. En tanto pensamos este problema en términos de hegemonía, suponemos en principio que se trata de un proceso social, y luego, que como tal no está exento de conflictos, disputas y tensiones. De hecho, un proceso de construcción de hegemonía no supone un discurso total, sino una continua contienda en la que una visión pretende imponerse sobre otra como tal; de manera que si bien es dominante, no lo es de un modo total o exclusivo⁵². Es en este sentido que Williams sostiene que “Una hegemonía dada es siempre un proceso. Y excepto desde una perspectiva analítica, no es un sistema o una estructura. Es un complejo efectivo de experiencias, relaciones y actividades que tiene límites y presiones específicas y cambiantes...por otra parte no se da de modo pasivo como una forma de dominación. Debe ser constantemente recreada, defendida y modificada. Asimismo es continuamente resistida, limitada, alterada, desafiada por presiones que de ningún modo le son propias” (1997:134). Así las cosas, vista desde esta perspectiva, la noción de *cuestión socialmente problematizada*, nos remite en última instancia al proceso de construcción de hegemonía, en el cual el Estado y sus agencias se constituyen en “privilegiada arena de conflicto político” (Oszlak, 1982). En el caso en análisis, la seguridad, el control social, la peligrosidad son la materia de que está compuesta esta arena política que disputa hegemonía en la esfera de la ley⁵³. Es a partir de ello, que se articulan y compiten perspectivas e intereses diversos, configurando un entramado social que da cuenta de las pujas de poder en el ámbito del

⁵² Es en este sentido que el historiador inglés E.P. Thompson afirma “...la hegemonía, incluso cuando se impone con fortuna, no impone una visión de la vida totalizadora; más bien impone anteojeras que impidan la visión en ciertas direcciones mientras la dejan libre en otras” (Thompson, 1984).

⁵³ Tomamos esta expresión siguiendo a Darío Melossi, quien sostiene que la misma remite específicamente a los conflictivos procesos de lucha y negociación por la monopolización del recurso penal, en los cuales por lo demás, se puede observar el uso político y simbólico de la penalidad.

Estado, al tiempo que lo trascienden, dando cuerpo a esa conflictiva relación estado-sociedad.

Resulta sugerente, en este sentido, analizar estos temas como parte de un complejo proceso donde se entrecruzan atribuciones diferenciales de sentidos del orden y la seguridad (Pita, 1996). De hecho, las divergentes posiciones que sobre el particular emergieron en la arena pública, y que fueron activadas cíclicamente –en gran medida dinamizadas por conflictos de carácter político electoral–, comportaron en cada caso el despliegue de diversos argumentos, con la pretensión de producir presión, así como opiniones favorables, a los efectos de conseguir la derogación del Código de Convivencia.

Así fue como en el mes de agosto de 2002, en una intervención pública que pretendía asociar pobreza con delito, el entonces candidato a Jefe de Gobierno para la Ciudad de Buenos Aires, Mauricio Macri, declaró a la prensa: “Los cartoneros tienen una actividad delictiva, porque se roban la basura. Además, no pagan impuestos. Es tan delito robar la basura como robar a un señor de la esquina. (...) Los vamos a sacar de la calle y meterlos presos”. De esta manera, y posicionándose en un discurso sobre la seguridad basado en el paradigma peligrosista, se reactivó, en las vísperas de la campaña por la jefatura del gobierno de la Ciudad, la discusión sobre la derogación del Código de Convivencia.

Sin embargo, contrariamente a lo sostenido por Macri, la aplicación del Código no parecía representar un obstáculo, ni generar dificultades a los efectos de, sino impedir, al menos dificultar las actividades de los cartoneros. De hecho, el código funcionaba casi, podríamos decir, en el mismo sentido que el reclamado. En tal sentido puede observarse que en los años 2001 y 2002, hay un promedio de 10.000 actas contravencionales labradas por el artículo 73° (ensuciar bienes) y otro de aproximadamente 17.000 actas por el artículo 41° (obstrucción de la vía pública); artículos que en primera y segunda instancia son los que, de acuerdo con el criterio que orienta las prácticas policiales en el territorio de la ciudad, comprenden especialmente a las personas que “cartonean” (ver datos en Anexo).

La institución policial, por su parte, intervino también en la arena pública con la pretensión de ejercer presión para la derogación del Código. El entonces Jefe de la Policía Federal, Roberto Giacomino, en un reportaje publicado en el Diario Clarín el 13 de septiembre de 2002, sostenía:

“Necesitamos herramientas para prevenir el delito. Que haya contenciones y límites para las personas antes de que cometan un delito. Esto es como los chicos en la escuela: si uno se copia y el maestro le saca la hoja, el otro no se va a copiar; si en lugar de eso se va del aula, todos se copian...Necesitamos que vuelvan los edictos o alguna ley similar, porque del delito menor se pasa al mayor...El problema es que hoy no tenemos cómo prevenir. Antes estaba la figura del "merodeo", que sancionaba la actitud predelictual. El policía se acercaba al sospechoso, lo interrogaba y si no podía justificar un trabajo o un domicilio, lo metía preso...

—Pero hoy en la Argentina hay muchísima gente sin trabajo...

—El policía sabe cuándo un tipo está en el delito, se da cuenta. Con los edictos, tan mal no nos iba. Por lo menos, podías asustar al punga. El Código de Convivencia está pensado para Noruega, no para Buenos Aires. Además, hay que pensar que por el delito menor, se llega al delito mayor. Y eso hoy no se previene. Empezás por colarte en el colectivo, robar una manzana, unos caramelos. Al día siguiente robás una bicicleta y luego, un auto.

—Eso es la "tolerancia cero"...

—No, no. Soy muy consciente de las libertades, soy un defensor de la juventud. Defiendo los edictos porque estaban basados en una moral, en buenas costumbres que se han perdido. Hay que volver a eso. No pretendo una Policía represora.

—¿Imponer una moral es una cuestión de la Policía?

—No, no. Yo hago hincapié en la educación. Hablo de límites y contenciones, que volvamos al derecho positivo, que imponía castigos. El que cuatro hombres puedan cortar una vía de comunicación es una falta de respeto para el resto. Eso estaba previsto en los edictos, que deben volver a ser una barrera para que todos nos sintamos cómodos. Hoy no sabemos a qué hora vamos a volver a casa ni si vamos a volver..." (Clarín, 13/9/2002. Para frenar la inseguridad).

Las reacciones a las declaraciones del Comisario General Roberto Giacomino no se hicieron esperar, lo cual por cierto, pone en evidencia que se trataba de un tema álgido en términos electorales. El entonces Ministro de Justicia y Seguridad, Juan José Álvarez, lo desautorizó públicamente aunque al mismo tiempo, voceros de gobierno nacional en sus declaraciones públicas descartaron que fuera destituido de su cargo. Simultáneamente, si bien ningún funcionario del Gobierno de la Ciudad salió al cruce de las declaraciones, desde el gobierno porteño se hizo trascender —y así lo reflejan los

periódicos de esos días– que el Jefe de Gobierno de la Ciudad, Aníbal Ibarra, no tenía “ninguna intención de cambiar el Código Contravencional por los viejos edictos” (Clarín, 14/9/02. Inseguridad: lo había reclamado el comisario Giacomino en una charla con Clarín).

Lo cierto, es que cuando comenzó a tematizarse nuevamente sobre la cuestión del poder de policía en términos de necesidad, a los efectos de “combatir el delito”, una noticia consiguió –aunque por poco tiempo– correr el eje de la discusión hacia el problema de la violencia policial: “El sábado 14 de septiembre a la madrugada, Ezequiel Demonty (un joven cartonero que vivía en el Barrio Illia) y otros dos jóvenes fueron obligados por policías de la comisaría 34ª a saltar al Riachuelo desde un lugar situado bajo el Puente Uriburu. Los otros dos jóvenes salieron ilesos, pero el cadáver de Demonty fue encontrado -con golpes en la cara- siete días más tarde a 300 metros de donde desapareció.” (Página 12 del 17/12/02). A raíz de la enorme difusión mediática de este caso, comenzaron a hacerse públicos y cobrar notoriedad otros de características similares. La publicidad adquirida por los mismos tuvo por efecto aplacar, por un tiempo, la presión de la institución policial reclamando por más poderes, y permitió resituar, aunque con una visibilidad fugaz, la discusión sobre la seguridad en relación con la violencia de Estado.

No obstante ello, la contienda electoral en la Ciudad de Buenos Aires y los enfrentamientos políticos durante la campaña, no se vieron empañados por estos hechos, y rápidamente consiguieron recomponer la agenda de cuestiones. Así, el debate sobre la seguridad en la Ciudad, volvió a cobrar cuerpo en la argumentación respecto de la necesidad de derogar el Código de Convivencia. En ese escenario entonces, una vez más fue Mauricio Macri, quien volvió sobre el tema, y en su carácter de candidato, sostuvo en una entrevista televisiva:

“el código de convivencia que él [Ibarra] sancionó no tiene que ver con la seguridad, ni conoce el código de convivencia que se ocupa de la seguridad diaria de los vecinos, ¿Para qué lo sancionó? ¿Para qué? es algo que nos cuesta más de un millón de pesos por año y que sólo tuvo trece detenidos en cuatro años. Hubiese sido más barato que mandemos a los presos a dar una vuelta en primera clase por el mundo antes de que tener abierta la cárcel. Yo me pongo a pensar, o nos quiere engañar a todos o no tiene ni idea. Nosotros sí sabemos que vamos a hacer con los impuestos, vamos a resolver

desde el primer día los problemas con las inundaciones, vamos a reparar la vereda, podar el árbol, la iluminación, tapar el bache desde el primer día, no los últimos. Vamos a encargarnos de que los impuestos se canalicen en absorber los problemas de los vecinos y además vamos a ocuparnos del tema de la seguridad, somos los responsables, vamos a exigir prisión efectiva para aquel que use armas en contra de nosotros los vecinos y vamos a prevenir los delitos antes que estos sucedan” (Entrevista concedida al periodista Llamas de Madariaga en el programa América Noticias 12 horas).

Esta posición, se vio reflejada en su plataforma de gobierno, que exhibía en cuarto lugar el siguiente proyecto:

DEROGACIÓN DEL CÓDIGO DE CONVIVENCIA URBANA. MODIFICACIÓN DEL CÓDIGO CONTRAVENCIONAL Y DE LA LEY DE PROCEDIMIENTO CONTRAVENCIONAL: Derogaremos el Código de Convivencia, que sólo ha servido para agravar la impunidad y acentuar el clima de inseguridad que existe en la Ciudad. Solicitaremos la sanción de una nueva norma que le sirva al vecino, que le devuelva al vecino seguridad y respeto. Revisaremos la regulación en materia de corte de calles, merodeo, oferta de sexo en la vía pública y, sobre todo, en la aplicación efectiva de las penas.

En coincidencia con Macri, la candidata de Unión para Recrear Buenos Aires, Patricia Bullrich, también proclamó su intención de derogar el Código de Convivencia Urbana, en un intento de terciar en la pulseada. “Es una puerta giratoria. Sólo se sanciona el 0,06 por ciento de las contravenciones y yo voy a trabajar para que la gente se sienta protegida” (Clarín, 5/7/2003), sostuvo. Argumentaciones que el entonces Jefe de Gobierno y también candidato, Aníbal Ibarra, interpretó como un intento de sus opositores, de instalar el tema seguridad como eje de campaña, y haciendo lo propio declaró “confunden a los vecinos, mezclando hechos delictivos con contravenciones. Los secuestros y los robos no se atacan con el Código de Convivencia, sino con el Código Penal y una verdadera política de seguridad como la que estamos coordinando con la Nación, de la que aún depende la Policía Federal” (Clarín, 5/7/2003); lo cual fue un tiro por elevación, para señalar la responsabilidad del Poder Ejecutivo Nacional sobre la Policía Federal y al mismo tiempo la inexistencia de una policía local.

Aunque por el momento no ha habido nuevas modificaciones al Código de Convivencia, lo cierto es que a lo largo del tiempo, no se han construido más que

consensos parciales y endebles; y aún hoy, el debate público respecto del poder de policía –atravesando períodos de mayor o menor visibilidad, y generalmente en coyunturas electorales–, continúa cifrado y subsumido en el discurso hegemónico de la seguridad.

3.2. El funcionamiento de la Justicia Contravencional: de procedimientos y tramitaciones

A continuación se describe cómo funciona el sistema de Justicia Contravencional. Para ello, consideramos no sólo lo previsto en el Código y en la Ley de Procedimiento, sino también el material resultante del trabajo de campo. Nos referimos específicamente a observaciones, comentarios, descripciones, explicaciones y situaciones, que hacen al funcionamiento del sistema ya no –o no sólo– en la letra de la norma, sino en la dimensión de las prácticas sociales en las que se ven envueltos todos aquellos vinculados al sistema, ya sean estos funcionarios (policiales y judiciales), empleados, o simplemente personas que por x motivo entraron en contacto con el sistema de justicia contravencional. Esta descripción tiene por objeto identificar, qué lugar ha quedado en el nuevo procedimiento para el despliegue de las prácticas de la agencia policial en su carácter de “auxiliar” de la Justicia Contravencional.

- **De las intervenciones del agente preventor**

De acuerdo a la Ley de Procedimiento Contravencional, la prevención de las contravenciones a partir de la sanción del Código de Convivencia Urbana, está a cargo de la autoridad que ejerce funciones de policía de seguridad o auxiliares de la justicia en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires. Estas funciones son desarrolladas por la Policía Federal⁵⁴ y por la Prefectura Naval (en la zona costera, donde tiene jurisdicción esta fuerza).

⁵⁴ Principalmente por la Superintendencia de Seguridad Metropolitana a través del personal de comisarías, y de la División de Comando Radioeléctrico, aunque también interviene (pero en muy menor medida) personal de las distintas divisiones de la Superintendencia de Seguridad Ferroviaria, de la Superintendencia de Drogas Peligrosas y de la de Investigaciones.

La mayor parte de las actas contravencionales (por lo que puede desprenderse de la lectura de la mismas y lo informado por agentes del sistema), son labradas por estas fuerzas en el marco de lo que se denomina “tareas de prevención”; esto es, durante el patrullaje de su zona jurisdiccional. Existen no obstante, otras actas que provienen de la intervención de las fuerzas a partir de la denuncia de vecinos⁵⁵, aunque su incidencia en términos estadísticos es mínima. Las actas han sido elaboradas por la Secretaría de la Fiscalía de Cámara del fuero contravencional del poder judicial de la Ciudad, de acuerdo a lo previsto en la Ley de procedimiento contravencional, que en el Capítulo X, Art. 36° “acta contravencional”, indica la información que las mismas deben contener. La Secretaría, que tiene bajo su control a la Mesa de Entradas de la Fiscalía de Cámara, lleva registro de los lotes de actas numeradas que envía a cada dependencia⁵⁶. En las actas debe consignarse una importante cantidad de información: lugar y hora en que ocurrió el hecho (la presunta contravención) y fue labrada el acta; descripción del hecho y su tipificación de acuerdo al código contravencional; también se deben consignar los datos referidos al presunto contraventor o contraventora: nombre, edad, nacionalidad, lugar de residencia, número de documento. En el acta además debe constar la identificación de los testigos y del denunciante si los hubiere.

Según relatan los funcionarios de la Secretaría de Cámara, el rigor burocrático es no sólo condición de la legalidad del procedimiento, sino también una herramienta de control sobre el desempeño de la policía en su carácter de “auxiliar” de justicia. Se observó, no obstante, una importante cantidad de actas que no constan con el mínimo de datos requeridos. Estas son las actas que, rápidamente las fiscalías enviarán a “archivo”. Esto es, se trata de hechos que por faltantes de información, no serán siquiera investigados por la justicia contravencional, lo cual por cierto no significa que no haya existido la rutina policial.

⁵⁵ Existe a tal efecto una guardia telefónica que depende de Fiscalía (que opera a través de un 0800) donde se reciben las quejas de los vecinos que luego son derivadas a la comisaría correspondiente a la zona. También se presentan denuncias en los Centros de Gestión y Participación de la Ciudad y en algunos casos directamente en la Mesa de Entradas de la Fiscalía de Cámara, aunque la política de la institución es habitualmente no recepcionarlas, y orientar a las personas a las comisarías, o a los centros de gestión y participación o bien a la fiscalía que, según el turno y la zona, corresponda.

⁵⁶ El hecho de que las actas tengan una numeración correlativa y sean de papel con sello de agua se debe, según sostienen funcionarios del área, a que en su momento se evaluó que ello funcionaría como una instancia más de control sobre la actividad de los “agentes preventores”. De hecho, como se señala más adelante, una importante cantidad de actas son archivadas por la justicia contravencional, luego de observarse que se trata de copias de actas y no de actas originales, o de actas donde no consta la numeración.

Si no hay testigos particulares, es la declaración del agente que intervino lo que formará parte de la prueba. Este mismo agente, en el caso del personal de comisaría y del comando radioeléctrico, presta después en sede policial, una declaración testimonial semejante a las que se cumplimentan en un procedimiento policial referido a delitos y que luego forman parte de la instrucción en las causas judiciales. Podrá observarse más adelante que, tal como nos lo relataba el oficial de policía respecto de los viejos edictos, la declaración es un cliché, al cual se le agregan detalles del hecho, lo cual es seguramente consecuencia de tratarse de una actividad altamente rutinizada. Todas las actas observadas en el relevamiento que llevamos a cabo, tenían anexada la declaración testimonial del agente preventor. El acta es firmada tanto por el funcionario que la labra como por la persona a la que se le imputa la contravención, que no obstante, puede negarse a firmar.

De acuerdo con la Ley de Procedimiento Contravencional, si al momento de labrarse el acta la persona no puede acreditar “mínimamente” su identidad⁵⁷, la misma es trasladada a la sede del Ministerio Público, donde tal como señala la Ley referida, será demorada “por el tiempo mínimo necesario para establecer su identidad que en ningún caso podrá exceder de diez (10) horas”. Lo mismo ocurre cuando, de acuerdo a la declaración del funcionario público interviniente –que como dijimos, en la mayor parte de los hechos es personal policial– la persona desobedece y no cesa en sus actos o los reitera⁵⁸. La sede del Ministerio Público donde se demora a los presuntos contraventores, está en el edificio en el cual también se encuentra la Mesa de Entradas de Fiscalía de Cámara, en un sector especialmente acondicionado que se denomina “Centro de Identificación”.

En los hechos, a raíz de no poder “acreditar mínimamente su identidad” resultan aprehendidas, especialmente, personas que ejercen la prostitución y acomodadores de autos. Esto ocurre principalmente, debido a dos motivos. La rutina policial implica el recorrido de la patrulla por la zona de la jurisdicción a cargo de la comisaría (son las

⁵⁷ En el caso de tratarse de una persona menor de 18 años, el Fiscal o la autoridad preventora debe ponerla inmediatamente a disposición del organismo previsto en el artículo 39 de la Constitución de la Ciudad.

⁵⁸ En el caso de presuntos contraventores en estado de embriaguez o bajo los efectos de algún tóxico la ley de procedimiento dispone que “la autoridad debe conducirla, directa e inmediatamente, a un establecimiento asistencial”.

comisarías las dependencias que labran mayor cantidad de actas, como podrá verse más adelante en los datos cuantitativos), como rezan las actas contravencionales “...en la fecha, en circunstancias en que se hallaba recorriendo el radio jurisdiccional en misión general de prevención de ilícitos, le fue dable observar...”. La patrulla entonces, ronda su zona. A la segunda ronda, ya puede sostener que los supuestos contraventores reiteraron su conducta, y por tanto son aprehendidos. En el caso de menores o de extranjeros, algunas veces por temor a revelar el hecho de ser menores de edad o bien el de no tener sus papeles en orden, prefieren sostener que no llevan su identificación consigo, y siendo trasladados al Centro de Identificación, dan aviso a sus familiares o abogados⁵⁹ para que pasen a buscarlos por allí.

En cualquier caso, esto es, de haber sido aprehendido o no, el Código de Procedimiento señala que la persona acusada, una vez notificada del acta levantada por la presunta comisión de una contravención –la justicia contravencional cuenta para ello con un cuerpo de notificadores–, debe presentarse dentro de los cinco días hábiles ante la Fiscalía (bajo apercibimiento de ser conducido por la fuerza pública). La presentación en fiscalía obedece a que, de acuerdo al Código de Procedimiento de la justicia contravencional, el fiscal es quien lleva a cabo la instrucción, esto es, quien investiga los hechos y produce la prueba; mientras que el juez funciona como juez de garantías del imputado. Sólo luego de esta instrucción, es que el fiscal determinará de acuerdo a la existencia de pruebas, si sostiene la acusación y si solicitará la elevación a juicio⁶⁰. Siempre de acuerdo al Código de Procedimiento, la persona acusada tiene derecho a asistir acompañada por un defensor o defensora de confianza (esto es, un abogado particular), aunque en el caso de no contar con ello, será asistido por el defensor de oficio.

⁵⁹ En general las prostitutas y travestis que ejercen la prostitución cuentan con abogados particulares (muchos de ellos provenientes de organizaciones de la sociedad civil). Es probable que ello se deba al grado de organización colectiva que han alcanzado, y a que consideren estas circunstancias como parte de las “condiciones de trabajo”. Ello en gran medida ha permitido que este sector poblacional, “cliente habitual del sistema”, vea en alguna medida morigerado el avance sobre sus libertades. Es decir, de ninguna manera estas personas se ven eximidas del control e incluso hostigamiento diario por parte de la policía, pero sí es claro que, en general, frente a estas situaciones de control policial y consecuente persecución judicial, suelen contar con mayor cantidad de recursos para limitarlos. En el mismo sentido es que se ha sostenido que se trata de un grupo con un “capital jurídico” diferencial respecto de los demás presuntos contraventores “y poseen ciertas nociones o experiencias previas con la operatoria del sistema. Lejos de esto se encuentra la mayor parte de los contraventores, que muchas veces ni siquiera saben que su actividad es violatoria de la ley” (Varela, 2003: 89).

⁶⁰ Un análisis del procedimiento judicial en la justicia contravencional puede verse en Sarrabayrouse (1999), y también, especialmente para el caso de juicio abreviado, en Varela (2003).

Las autoridades preventoras (esto es, la policía o la prefectura) pueden adoptar otras medidas denominadas “precautorias” además de la aprehensión, tales como la clausura preventiva, el secuestro de bienes y la inmovilización y depósito de vehículos motorizados “en caso de contravenciones de tránsito en la medida que constituya un peligro para terceros o que obstaculice el normal uso del espacio público”. Es en virtud de estas instrucciones, que se puede leer en las actas contravencionales que el personal policial ha secuestrado el carro, la mesa o la manta donde los vendedores ambulantes colocan sus mercaderías, e incluso sus mercaderías (en algunos casos consta en actas que, como se trata de “mercaderías perecederas”, se les ha permitido llevarlas), todo lo cual es llevado a un depósito del Gobierno de la Ciudad.

Durante el trabajo de campo, en más de una oportunidad asistimos a situaciones en las que personas a las que se les había secuestrado objetos, se presentaban en la Mesa de Entradas de Fiscalía, solicitando su devolución:

“Buenos días, mire, yo soy desocupado, y mi única fuente de ingresos era esa parrilla, los de la 14° me llevaron todo, y yo ahora no sé que tengo que hacer, porque soy desocupado y esa es mi única fuente de ingresos¿qué tengo que hacer?”

–ya le va a llegar su citación

–sí, pero que hago mientras tanto? Dónde están las cosas?

–mire señor, ya le va llegar su citación

– lo que pasa es me llevaron la parrilla, y necesito volver con los chori, porque yo soy desocupado” (Diario de campo en Mesa de entradas).

El Código señala también que todas estas medidas “precautorias” deben ser comunicadas de inmediato al Fiscal. Si éste entendiera que fueron mal adoptadas, ordena que se dejen sin efecto. En caso contrario, da intervención al Juez. Con respecto a este punto, en general, en las actas que observamos en las que se aclara que se comunicó al fiscal –aunque es necesario aclarar que se trata de observaciones de un reducido universo–, no encontramos ninguna orden en contrario u objeciones al operativo preventivo.

- **De la tramitación de las actas**

Diariamente ingresan por Mesa de Entradas de Fiscalía de Cámara todas las actas contravencionales labradas en la Ciudad, ya sea aquellas en las que intervino la policía federal en su carácter de organismo preventor (en tareas de vigilancia –patrullaje- o como receptor de denuncias de vecinos), así como las provienen de denuncias en fiscalía (algunas de las denuncias llegan a Fiscalía a través de los Centros de Gestión y Participación de la Ciudad). Allí se asigna a las actas un número de causa, se las caratula y se las remite a cada una de las doce fiscalías existentes.

La asignación de los expedientes a las distintas fiscalías se realiza a través de un sistema basado en criterios de distribución equitativa de la carga de trabajo judicial. El mismo se construyó en base a una segmentación territorial de la ciudad en doce zonas, dentro de las cuales se concentran varias comisarías. Cada una de las doce (12) fiscalías tiene asignada una de las zonas durante el período que va del 1º de septiembre de un año al 31 de agosto del año siguiente –cuatro trimestres–, momento en el que rotan las asignaciones de zona⁶¹. La organización del circuito de recepción y distribución de actas en fiscalías remeda una cadena de montaje. Según relatan los funcionarios de la Secretaría de Cámara, el rigor burocrático no sólo es condición de la legalidad del procedimiento, sino también una herramienta para la eficacia en el desempeño del trabajo policial en su carácter de “auxiliar” de justicia⁶².

⁶¹ El hecho de que algunas zonas estén constituidas por dos comisarías y otras por seis se basa, según nos han informado operadores del sistema en la estimación de cantidad habitual de contravenciones registradas por cada comisaría. Para la información detallada de asignación de zonas a fiscalías ver Anexo.

⁶² En ese sentido, uno de los funcionarios del sistema de justicia contravencional, al referirse al sistema de la mesa de entrada para dar recepción a las actas y distribuirlas a las fiscalías, explicaba: “yo no tengo tiempos muertos, todo lo cargamos en cuanto llega, se carga, se caratula, se coloca en “salidas” y se prepara para enviar a las fiscalías...como se darán cuenta, no tenemos tiempos muertos. Yo no puedo tener tiempos muertos. Y tengo todo bajo control... yo les nuestro todo, todo lo que entra está acá” dice, y sigue en tono confidente “escuchame, ¿vos te crees que nuestros primos hermanos [la justicia nacional] tienen las cosas como las tenemos nosotros? Y te digo porque yo sé, eh? Porque yo vengo de familia judicial”. El mismo funcionario, respecto del trabajo de la policía señalaba: “Al principio las hacían [a las actas] de cualquier manera, las perdían, no tenían más actas, usaban fotocopias. Pero les di una orden, los notifiqué por escrito, hablé con el jefe de metropolitana... si el sistema funciona bien, organizado, se acabó el problema de las garantías, y todo está en orden. Yo creo en el orden”. (Diario de campo). Nos detenemos en estos comentarios porque entendemos que ponen de manifiesto el encendido discurso sobre la eficiencia y agilidad con que se promocionó a este sistema de justicia al momento de su creación. Eficiencia y agilidad que se pretende imprimir, no sólo a los actos vinculados en sentido estricto a la administración de justicia (los tiempos procesales), sino a todas las tareas que hacen a su administración.

▪ **Del procedimiento judicial**

Los expedientes ya caratulados ingresan a las fiscalías, donde se instruye la causa ya que, como señalamos más arriba, en el caso de la Justicia Contravencional, es la fiscalía quien está cargo de la investigación. Es el fiscal quien produce la prueba, de acuerdo a lo que considere a su leal saber y entender, y atendiendo a lo solicitado por la defensa.

De acuerdo con la ley de Procedimiento, durante el curso de la investigación, la prueba es asentada en actas levantadas por fiscalía que van engrosando el expediente judicial. Aunque en los hechos, en gran medida, la prueba es básicamente la aportada por la policía. Así, en las contravenciones más frecuentes, tales como el artículo 41° “Obstrucción de la vía pública: Impedir u obstaculizar la circulación de personas o vehículos por la vía pública o espacios públicos, salvo que sea en ejercicio de un derecho constitucional, y se haya dado previo aviso a la autoridad competente”; 42° bis “Exigir retribución por el estacionamiento o cuidado de vehículos en la vía pública, sin autorización legal”; 71° “Alteración de la tranquilidad pública. Ofrecer o demandar para sí u otras personas, servicios sexuales en los espacios públicos” y 73° “Ensuciar bienes. Orinar y/o defecar fuera de los lugares permitidos. Manchar o ensuciar bienes de propiedad pública o privada”; en general la prueba con la que cuenta la fiscalía es la declaración policial, y las fotos, filmaciones o planos a mano alzada que la propia policía ha producido en la oportunidad; y por supuesto las declaraciones de los funcionarios policiales, de los contraventores y de los otros testigos, que se referirán a lo ocurrido unos cuantos meses después.

Es también la fiscalía quien, si estima que el hecho no constituye contravención, o que no se puede probar su existencia, o que el hecho no ha sido cometido por el denunciado/a, o bien que se ha “extinguido la acción”, dispone el archivo de las actuaciones, y las mismas son remitidas al Archivo General. En el caso en que la fiscalía decide seguir adelante con el expediente, tiene lugar una audiencia donde intervienen el fiscal, el contraventor y su defensor.

Si la persona acusada acepta los hechos que se le imputan, y voluntariamente admite su responsabilidad en ellos, de acuerdo con lo que establece la Ley de Procedimiento, la

fiscalía envía una nota al juez pidiendo formalmente pasar a juicio. En esta nota del fiscal al juez, la fiscalía señala cuál es la prueba en la que sostiene su calificación legal del hecho, solicita la pena que considera adecuada al caso y explica la circunstancias que ha tenido en cuenta para determinar esa calificación y esa pena. Esto es lo que se denomina “requerimiento de juicio”.

Si el juez considera que con la prueba existente es posible determinar la “verdad” jurídica de los hechos, dicta sentencia a partir de lo actuado por la fiscalía, no pudiendo en este caso, ni dar al hecho una calificación legal diferente de la que hiciera la fiscalía en su requerimiento, ni una pena mayor que la que la fiscalía solicitó. Luego, el contraventor es notificado de la sentencia. Esta forma de resolución es la que se denomina “juicio abreviado”.

Si en cambio, el juez estima que es preciso conocer mejor los hechos, llama a audiencia de juicio –las partes son notificadas con diez días de anticipación a su realización–, la cual es de tipo oral y tiene carácter público. En esta audiencia, tanto la fiscalía como la defensa presentan sus pruebas (en el caso de la defensa, ésta tiene que presentarla dentro de los cinco días de notificada la celebración de la audiencia). Siempre de acuerdo con la ley de procedimiento, si la persona acusada por la contravención no asiste a la audiencia se ordena a la fuerza pública que la busque a los efectos de garantizar su declaración.

De hecho, a partir de lo expresado por algunos operadores del sistema de justicia, así como por lo inferido a través de nuestras propias observaciones, los juicios orales pueden dar lugar a más de una audiencia debido a la ausencia tanto de la persona acusada como de testigos, ya sea de parte o de acta, o bien de los propios policías que labraron el acta. En la audiencia, luego de la exposición de las pruebas y de las declaraciones de la persona acusada, de los policías y de otros testigos –en el caso de haberlos– se da lugar al debate donde se sopesan pruebas y testimonios. Luego de ello, el juez, después de oír a la persona acusada (se le pregunta expresamente si tiene algo para decir antes de dar por concluida la audiencia) dicta sentencia.

Esa sentencia, en un plazo estipulado –dentro de los cinco días a partir de que las partes fueron notificadas– puede ser apelada a la Cámara de Justicia Contravencional. En esa instancia, la sentencia puede ser anulada, dictándose una nueva, aunque el acusado tiene aún otra instancia más ante la cual apelar, que es el Tribunal Superior de Justicia.

Las penas que están previstas para las contravenciones están detalladas en el Código Contravencional (en el Título II, De las penas, artículos 12° a 22°). Algunas son de tipo pecuniario (caución, multa, reparación); otras de carácter retributivo comunitario (trabajos de utilidad pública); otras prohibitivas (de concurrencia, inhabilitaciones, clausura); otras implican algún tipo más o menos leve de intervención del juez sobre la conducta del contraventor (puede tratarse de una instrucción especial o de una advertencia); y finalmente las hay de tipo detentivo (arresto). Ninguna de ellas supera los doce meses de duración.

La pena más leve es el apercibimiento, que consiste en un llamado de atención del juez al contraventor. La pena denominada “caución de no ofender”, consiste en un depósito bancario de una suma de dinero estimada con los mismos criterios que se emplean en una multa, que funciona como una especie de garantía de no reiterar la contravención durante un período que fija el juez y que nunca puede ser mayor de seis meses. Si al término de este período el contraventor no ha cometido una nueva contravención, se le reintegra el dinero. La multa es una pena que consiste en pagar una suma de dinero que el Consejo de la Magistratura destina, de acuerdo a lo establecido en el Código a “la financiación de los programas de educación, deportes, de promoción social o médico-psicológicos en los que se cumplan instrucciones especiales, o trabajos de utilidad pública” (Título II, De las penas, Art. 14°). La reparación es una pena que el juez puede disponer cuando el contraventor hubiera producido un perjuicio, es una especie de multa pero en beneficio de la persona (física o jurídica) perjudicada. La pena de prohibición de concurrencia (que no puede exceder los doce meses) dispone que el contraventor no puede concurrir por un tiempo –que no puede exceder los doce meses– a determinados lugares. Es un tipo de pena especialmente asociada a las contravenciones relacionadas al tipo contravencional “espectáculos”. La pena de clausura (que no puede exceder los noventa días), implica el cierre del establecimiento o local del propietario que haya contravenido. La inhabilitación, es una pena que implica “la prohibición de ejercer

empleo, profesión o actividad”, y sólo puede aplicarse cuando la contravención se produjo a consecuencia de la incompetencia, negligencia o abuso en el ejercicio de esa actividad. La pena de instrucciones especiales implica, tal como sostiene el Código, “el sometimiento del contraventor/a a un plan de conducta establecido por el juez/a”; esta pena debe contar con el consentimiento del contraventor, y puede consistir en asistir a un curso o iniciar un tratamiento psicológico o médico (Art. 20). Los trabajos de utilidad pública, deben prestarse en los lugares y horarios determinados por el juez, que son previamente acordados con el contraventor en función de sus posibilidades, guardan cierta relación con el tipo de contravención cometida y se debe realizar en instituciones públicas de la Ciudad. Estas dos últimas penas no deben superar los cuatro meses. Por último, el arresto. Esta pena, al momento de la sanción del Código no superaba los diez días, luego de la sanción de la Ley 162 este plazo se extendió, no pudiendo ahora superar los treinta días. El juez puede también recurrir al arresto en el caso de que el contraventor no cumpla o quebrante las penas impuestas, en este caso la orden de arresto se cesa cuando el contraventor manifiesta voluntariamente su disposición a cumplir la pena impuesta.

Resumiendo. Si leemos esta descripción del Código de Procedimientos a partir de las prácticas que implican, podemos observar que se ha incorporado un aparato judicial y, consecuentemente se ha impuesto una intervención jurídica sobre conductas definidas formalmente como contravenciones; pero, aunque subordinada al nuevo poder judicial, la institución policial, en los hechos, no ha visto alterada sustancialmente sus posibilidades de intervención. Es decir, es claro que ya no tiene poder para impartir penas y con ello mantener detenidas a las personas; ha perdido en este sentido su facultad judicial en la materia. Sin embargo, retiene en sus manos el poder de policía y a instancias, ahora del requerimiento del Ministerio Público, labra actas que bien pueden ser producidas operando con la vieja práctica policial de “hacer estadística”; de modo que, podríamos sostener, no parece haber mayores impedimentos formales a la hora de continuar aplicando sus criterios selectivos sobre los sectores vulnerables y sobre toda una serie de actividades y conductas objeto de su control y vigilancia.

Llegados a este punto, resulta interesante volver a considerar la referencia a la figura del jurista ingenuo definida por Melossi (1996). Es decir, la sanción del Código de

Convivencia llevó por un tiempo, aunque muy breve, a algunos sectores “progresistas” a creer que con la derogación de los edictos policiales se conseguía finalmente poner fin al ejercicio de poder abusivo y discrecional de la agencia policial. El Código había sido sancionado en acuerdo con un espíritu, en términos jurídicos, garantista. El mismo que había conseguido incluir en la nueva Constitución de la Ciudad Autónoma, que se erradicaba “la peligrosidad sin delito” y las concepciones penales fundadas en el “derecho penal de autor”, sostén del modelo peligrosista inscripto en el paradigma de la Defensa Social⁶³. Sin embargo, como señala Pegoraro “Si bien el paradigma garantista es poco cuestionado en el campo teórico o académico, la política penal real es diseñada en función del paradigma de la defensa social...Así, si bien el pensamiento penal clásico es hegemónico en las teorizaciones del derecho, las políticas penales que se instrumentan son dependientes de concepciones positivistas de la peligrosidad y de la defensa de la sociedad y son hegemónicas por las prácticas policiales que subordinan en los hechos al Poder Judicial” (2001: 23). En este sentido, es nuestra hipótesis que el hecho de haber judicializado el procedimiento en materia contravencional, no ha implicado necesariamente la eliminación de prácticas y de procedimientos habituales y rutinizados en la agencia que tiene a su cargo la gestión de la seguridad urbana en la Ciudad.

En este sentido, si bien la inclusión de la materia contravencional bajo la órbita del Poder Judicial de la Ciudad, ha implicado la limitación del poder policial –lo cual ha sido un paso más que importante, en el sentido de proveer de garantías a la población–; sería ingenuo suponer que ello fuera a eliminar en su totalidad las prácticas policiales arbitrarias y discrecionales que, por años, han regido el trabajo policial en lo que la agencia entiende como forma eficiente en materia de actividades de prevención. Así las cosas, nos disponemos entonces ahora a desplegar y analizar los datos que nos permitirán dar cuenta de las formas particulares que asumen las prácticas policiales, sobre la población en general y sobre ciertos grupos sociales en particular.

⁶³ Bajo el Título Primero “Derechos y Garantías” la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el artículo 13 en su inciso 9 sostiene “Se erradica de la legislación de la Ciudad y no puede establecerse en el futuro ninguna norma que implique, expresa o tácitamente, peligrosidad sin delito, cualquier manifestación de derecho penal de autor o sanción de acciones que afecten derechos individuales y colectivos”.

4. LAS PRÁCTICAS POLICIALES BAJO LA JUSTICIA CONTRAVENCIONAL

4.1. Comentarios iniciales

Con el objetivo entonces de describir y analizar las formas particulares que asume el poder de policía en el ámbito de las contravenciones en la Ciudad de Buenos Aires, nos propusimos relevar y producir información (tanto de corte cuantitativo como cualitativo) que nos permitiera indagar en la racionalidad que orienta el trabajo policial en su carácter de “auxiliar” de la justicia contravencional. Trabajo que, desde nuestra perspectiva, continúa respondiendo a una lógica de “administración” de los ilegalismos centrada o asentada sobre *habitus* y rutinas, restos históricos de poder disciplinario montados sobre cierta ideología de “cómo hacer las cosas” y fuente de control territorial y de obtención de recursos.

Por lo demás, la carencia de información cuantitativa se había evidenciado ya en el derrotero que presentó la discusión pública sobre el Código, en el cual prácticamente no se contaba con datos sistematizados referidos a la actividad policial en materia de contravenciones. De hecho, en las pocas ocasiones en que se hizo alguna referencia a un corpus de datos, los mismos eran de carácter general y por ende muy pobres, de modo que finalmente la discusión pública⁶⁴ terminaba fundándose en datos (provenientes de fuentes policiales) referidos a delitos⁶⁵ y a encuestas de opinión sobre la “sensación de

⁶⁴ Nos referimos, claro está, a la discusión pública ampliada a partir de la intervención de los medios de comunicación masiva, ya que en otros ámbitos (los académicos y los vinculados al circuito de las organizaciones de derechos humanos y derechos civiles) la discusión sobre el Código así como sobre las arbitrariedades policiales no cesó. Entre otros ver: Chillier, 1998; Tiscornia, Eilbaum, Lekerman, 1999; Tiscornia y Sarabayrouse, 2000 y Varela, 2003.

⁶⁵ En relación a los datos oficiales de mayor difusión pública sobre delitos, que son los sistematizados por la Dirección Nacional de Política Criminal a partir de los datos enviados por la Policía Federal, las policías provinciales, la Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval, cabe hacer algunas observaciones generales. Por una parte, si bien estos datos refieren sólo a hechos registrados por la agencias (con lo cual no contienen la denominada “cifra negra”, esto es los que no son captados por el sistema penal), refieren a la *cantidad de tipos delictuales* registrados por la agencias. De esta manera, si en un hecho se produce más de un tipo delictual de los categorizados en la planilla, salvo en los casos en lo que expresamente estos se presentan agregados, los hechos se contabilizan en uno y otro tipo. Por otra parte, los mismos no enfatizan en las particularidades regionales sino que, antes bien, refieren a la distribución territorial de tipos delictuales a partir de una serie estandarizada, construida sobre categorías provenientes del código penal de modo tal que no pueden observarse especificidades locales. Esto trae aparejada una segunda limitación, a saber, que la categorización de los hechos responde a una lógica jurídica antes que a una construcción categorial de orden sociológico, con lo cual no es posible dar cuenta de las modalidades delictivas así como de las lógicas interaccionales que estos hechos importan. Estas limitaciones, provienen en gran medida de la propia naturaleza de los instrumentos de recolección de información, así como también de las fuentes de información. Por cierto, se han diseñado en el organismo otras estrategias

inseguridad”⁶⁶. Pero, ¿que ocurría con las contravenciones? Y más aún, ¿qué ocurría en relación a las prácticas policiales cotidianas y habituales sobre el territorio de la ciudad?⁶⁷. Así las cosas, llevar adelante este trabajo permitiría no sólo construir datos cuantitativos consistentes, sino además propiciar una aproximación al campo de intervención policial en las tareas definidas como “preventivas” en la ciudad, a través del análisis de la distribución por tipos y por zonas, luego de la modificación del sistema.

Pero antes de exponer la estrategia metodológica diseñada para la construcción de los datos, consideramos oportuno relatar las dificultades que presentó el acceso a la información. Ello así, porque entendemos que son ilustrativas de los usos particulares que se les da a los datos, así como de la importancia que por ello los mismos adquieren (en su discrecional y arbitraria producción y circulación), en tanto se vuelven portadores de valor político. Desde la lectura que las instituciones -y los actores que implementan sus misiones y funciones- hacen de los datos, éstos hablan de resultados, de prácticas, así como de la eficiencia y del rendimiento institucional. Así, los datos pueden convertirse en una de las fuentes de peso en la argumentación para determinados

metodológicas, pero se trata en algunos casos investigaciones incipientes, y en otros de un alcance limitado (por ejemplo, no hay series anuales, o no están disponibles para todo el país); con lo cual no satisfacen los requerimientos de la lógica mediática.

⁶⁶ Esta expresión, por cierto, no desacredita la importancia de los rigurosos trabajos existentes en la materia. Entre otros, cabe señalar los elaborados por Graciela Römer. En este sentido resultan interesantes las observaciones que esta autora presenta en “Orientaciones en la opinión pública sobre violencia y políticas de seguridad”, presentado en el marco de un seminario de trabajo realizado en el CELS en diciembre de este año. El informe, señala que en el análisis de la inseguridad en el país se destaca una importante distancia entre “la percepción de inseguridad manifestada por la opinión pública y la real presencia de hechos delictivos en la población”. Es decir, la sensación de inseguridad es mayor que la incidencia real del delito. En el mismo informe se destaca también como relevante, que la inseguridad se ha constituido, a lo largo de la década, en uno de los problemas mas importantes del país. Así, se sostiene “si a principios de los ’90, la inseguridad sólo concitaba un 23% de la suma de menciones, desde 1999 se ubica sostenidamente por encima del 35% en promedio y rankea como uno de los problemas más importantes del país” (Römer, 2003: 1). Asimismo, con respecto a las reacciones frente a la creciente sensación de inseguridad, se señala que “en términos generales, puede observarse en la opinión pública cierta tendencia de endurecimiento de las posiciones respecto de la inseguridad”.

⁶⁷ Sólo en calidad de notas de color, en los inicios del nuevo sistema de justicia contravencional algunos medios de comunicación señalaban que era dificultosa la “adaptación” de la policía. El diario Clarín, en una nota del 18 de abril de 1998 señalaba “La adaptación de la Policía a este nuevo funcionamiento y su relación con los fiscales contravencionales no fue siempre sencilla. Ejemplo: durante los primeros días de vigencia del Código un oficial llamó a una fiscalía porque había cinco personas durmiendo en la vereda. ¿Les labro un acta?, preguntó el oficial. La respuesta fue no, por lo que insistió: “¿Pero cómo, si es obstrucción de la vía pública?” El fiscal, paciente hasta entonces, le explicó que esa contravención “no admite culpa”: sólo rige cuando quien la comete lo hace intencionalmente. A las dos horas sonó el teléfono nuevamente. Era el comisario. Entonces el fiscal sí perdió la paciencia: ‘La vagancia no está penada. Ahora, si usted cree que sabe más que yo sobre el Código no me llame a consultar nunca más y haga lo que quiera’.”

posicionamientos en la coyuntura. En este caso, tratándose además de un sistema nuevo -y relativamente resistido- que surgió, y aún persiste, atravesado de presiones y disputas políticas, el valor de los datos puede tornarse aún más relevante, ya que el uso de los mismos podrían ponerlo en riesgo o contrariamente favorecerlo. Por lo demás, y ya al interior de la lógica burocrática interagencial, la pretensión de obtener información puede ser leída y decodificada como un intento de ingerencia o de control de un área sobre otra, antes que como una tarea de cooperación en la producción de datos; lo cual activa cierto espíritu de cuerpo que rechaza cualquier acción que pretenda exponerlos, desde su perspectiva, a una mirada ajena a su propio cuerpo burocrático.

De alguna manera, estos retaceos de información traslucen cierta idea particular del manejo de la *cosa pública*, que lejos de constituirse como campo de lo visible, se construye al decir de Boaventura de Sousa Santos (1989:234) como una “una miríada de burocracias mal integradas, cada una de las cuales ejerce su propio microdespotismo frente a la creciente falta de poder político de los ciudadanos”, renuente a someterse a la mirada ajena (Tiscornia, 2000a: 14). En gran medida la posibilidad de transitar a través de ella, se cifra en las posibilidades de apelar, alternativamente, tanto a la lógica burocrático-administrativa como, a la lógica de las relaciones y lazos personales.

4.2. Los comienzos del trabajo y la búsqueda de los datos

4.2.1. La fundamentación

Con los objetivos señalados como horizonte, y ya con el “nuevo” sistema en materia contravencional, relativamente consolidado y en funcionamiento, se propuso a la Dirección Nacional de Política Criminal una investigación que permitiría producir información sobre contravenciones. La misma tendría inicialmente, la utilidad resultante del hecho de proveer de información adicional al Reporte Mensual sobre Hechos Delictuosos. De hecho, en ese Reporte –un largo listado desagregado de delitos de acuerdo al Código Penal– completado mensualmente por la Policía Federal y por la Prefectura Naval para el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, y por las respectivas policías provinciales así como por la Gendarmería Nacional para el resto del país, se requería un dato cuantitativo sobre contravenciones. Ese número, algunos meses

informado y otros no, proveía de muy poca información. Se trataba sólo de un número global, sin detalle de tipos contravencionales, referido a hechos y no a personas, y obviamente sin referencia a los lugares donde estas ocurrían. Las ocasiones en las que el dato era provisto –lo cual no ocurría regularmente– era tan poco consistente que finalmente se desechaba. Por otra parte, el interés de ese reporte consistía centralmente en la información referida a delitos y, como ya hemos visto, las contravenciones no lo son, de modo que en ese contexto el dato no revestía de mayor importancia, era considerado casi un dato residual.

Sin embargo, la importancia y el interés de indagar en ese campo, no residía exclusivamente en la producción de información cuantitativa al momento inexistente; sino que la misma, podría ser empleada en calidad de insumo, para pensar políticas vinculadas al campo de la gestión de la seguridad en la Ciudad, lo cual posibilitaría discutir y cuestionar aquella propuesta que veía como única “solución” al problema una mayor cantidad de policías en las calles y el otorgamiento de más poderes a la policía. Así, con esta información sería posible elaborar un informe para la Dirección⁶⁸, lo cual despertó especial interés por parte de algunos funcionarios del área.

4.2.2. Y la solicitud

Acordada la realización de la investigación, se iniciaron todas las rutinas que habitualmente son necesarias, desde un organismo de la Administración Pública, para requerir datos. Se trataba, inicialmente, de conocer qué información producía y sistematizaba la propia Justicia Contravencional, para luego considerar qué otros datos faltantes eran necesarios y definir los modos de obtenerlos y/o producirlos. La información básica, desde nuestra perspectiva, para una primera etapa era la siguiente:

⁶⁸ Al mismo tiempo, esta investigación nos permitiría producir material para la elaboración de nuestra tesis de maestría. Habíamos así, en alguna medida, encontrado el exacto punto de confluencia entre los intereses de corte académico y el desempeño como investigador en la administración pública, en el campo de la política criminal. El empleo de estos datos para un trabajo académico, que excedía los intereses puntuales del organismo, y que señalamos, emplearíamos luego de que los mismos fueran públicos, fue bien visto y no hubo que superar mayores obstáculos para dar comienzo al trabajo (obstáculos que, por cierto, estaban por venir). Es en este sentido que, en la introducción de este trabajo, observamos que el mismo es resultado de la convergencia de discusiones y experiencias en diversos ámbitos.

- cantidad de contravenciones registradas en el territorio de la ciudad por mes, según comisarías y discriminadas por tipo;
- cantidad de contraventores a los que se les labró acta (con distinción de sexo, edad, lugar de residencia y nacionalidad),
- cantidad de contraventores aprehendidos (por reiteración de conducta y para determinar su identidad).

- Las solicitudes formales de información y los datos obtenidos

La nota fue enviada a la Fiscalía de Cámara y, luego de un prudencial tiempo aguardando respuesta, se iniciaron las gestiones necesarias para concertar una entrevista con algún funcionario responsable del área. Ello llevó otro tiempo considerable y el despliegue de diverso tipo de estrategias⁶⁹ que finalmente devinieron en la concreción de la entrevista. Presentados los requerimientos, se nos informó que la Justicia Contravencional no estaba obligada a proveer a la Dirección Nacional esa información. Ello así, porque sólo lo estaba formalmente para con el Consejo de la Magistratura y para con el Gobierno de la Ciudad, y que no se hallaba comprendida dentro del alcance de la Ley 25.266⁷⁰. De todos modos, observaron, podrían poner a nuestra disposición la información sistematizada por el Registro Judicial de Contravenciones que refería a sentencias condenatorias del fuero. Sin embargo, sostuvieron, no sería posible proveernos de la totalidad de los datos requeridos, porque lo solicitado involucraba a “presuntos contraventores”, y sobre ellos no había habido condena, de modo que si se nos proveía de los mismos inmediatamente se desataría una serie considerable de

⁶⁹ Básicamente las “estrategias” a las que aludimos pretendían sino igualar, al menos aproximar escalas jerárquicas. Así, por ejemplo, en más de un oportunidad las llamadas las realizó el jefe del departamento de investigación y no nosotros; no sólo se trataba de un funcionario con mayor jerarquía sino que, por lo demás, el hecho de ser abogado le permitía construir una interpelación de cierta paridad amparada en el hecho de ser colegas y de gozar de un equivalente tratamiento de “Doctor”, cuestiones que en un mundo altamente jerárquico y ritualizado como el jurídico, no es un detalle menor.

⁷⁰ La ley 25.266 (conocida como Ley Ciaffardini) sancionada el 22 de junio del 2000 y promulgada el 14 de julio del mismo año (Boletín Oficial N° 29.445 del 21 de julio del 2000) modifica la ley 22.177 en lo referente a Estadísticas Criminológicas y establece la sustitución del artículo 13° de ésta por el siguiente: “todos los tribunales del país con competencia en materia penal, así como los representantes del Ministerio Público ante los tribunales con competencia en materia penal de todo el país, la Policía Federal Argentina, las policías provinciales, las demás fuerzas de seguridad y los servicios penitenciarios y, en su caso, las Fuerzas Armadas de la Nación, remitirán a la Dirección Nacional de Política Criminal del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación los datos que esta dependencia les requiera con el fin de confeccionar anualmente la estadística general sobre la criminalidad en el país y el funcionamiento de la justicia”.

conflictos, ya que la institución estaría operando con un criterio “etiquetador y selectivo”⁷¹. Este razonamiento, en términos formales, se fundaba en el espíritu garantista que había quedado cristalizado en la Constitución de la Ciudad, y que señalaba la erradicación de “la peligrosidad sin delito” y las concepciones penales fundadas en el “derecho penal de autor”; y se ajustaba en este sentido, a lo referido en el Código respecto del Registro Estadístico de Contravenciones y Faltas. El mismo, en su Capítulo X, Art. 82°, determina que los jueces deben enviar “todas las sentencias condenatorias firmes, previa eliminación de los datos identificatorios de las partes, excepto las contravenciones de tránsito, al Registro Estadístico de Contravenciones y Faltas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, cuyo funcionamiento en el ámbito de la Jefatura de Gobierno se rige por las normas de la ley que lo crea y organiza”. Informalmente, en cambio, se nos hizo saber que estas limitaciones obedecían al riesgo que implicaba dar a conocer esta información, habida cuenta de las intervenciones y continuas observaciones de cierto sector “radicalmente garantista” sobre su accionar que podría objetar su proceder; así como a razones de competencia y jerarquías que no obligaban a la Ciudad, ahora autónoma, ante un organismo de la Nación.

No obstante ello, se nos ofreció presentarnos al funcionario a cargo de la coordinación del sistema en la Mesa de Entrada de la Fiscalía, a los efectos de ver la posibilidad de obtener sólo las frecuencias de las contravenciones ingresadas (sin referencia alguna a tipos de contraventores). Entretanto, se nos proveyó de una serie de informes sobre sentencias condenatorias del Fuero (los previstos en el artículo 82° del Código), y esos fueron los primeros datos sistematizados y analizados. Podíamos ver, a través de ellos, “lo que sale” del sistema de justicia contravencional. No dudamos por cierto de la importancia que revestía esta información, aunque era claro para nosotros que con ella sólo estaríamos en condiciones analizar un 1% del universo contravencional. Estábamos por tanto, lejos -aún- de poder acceder a la información solicitada, y por tanto no nos sería posible dar cuenta de la dimensión de las prácticas policiales sobre el territorio de la ciudad.

⁷¹ Un razonamiento, a todas luces falaz: suponer que se evita la selectividad del sistema al clausurar el acceso a la información, es equivalente a imaginar que si deja de hablarse de un problema el mismo ya no existe. Por lo demás, era claro que no se trataba de conocer las identidades de las personas ya que la información la solicitábamos sólo a los fines de una investigación de carácter estadístico. Esta última cuestión, que en el campo de las ciencias sociales puede parecer obvia, no lo es cuando nos encontramos en el campo judicial.

- Las solicitudes informales

Sabiendo que probablemente lo que obstaculizaba el acceso a la información, se vinculaba más con una suposición de control respecto del desempeño de la justicia contravencional, esto es, un conflicto de naturaleza interagencial⁷², que a cuestiones de índole normativa; nos propusimos sin abandonar esta vía, abrir otra. Y para ello apelamos a la dimensión de los lazos personales y a las solicitudes relativamente informales que ellos habilitan. Así, a través de algunas gestiones, desde la Dirección Nacional se pusieron en contacto funcionarios de ambas instituciones, antiguos colegas del campo judicial.

Entretanto, se produjo el encuentro con el funcionario a cargo de la coordinación del sistema en la Mesa de Entrada de la Fiscalía. Si bien por el momento no era posible acceder a más información, sí era posible conocer la rutina de trabajo de esta área, que es la que recibe las actas labradas por los “agentes preventores”. De este modo se pudo conocer qué información se registraba; cuál era el circuito de la misma; cuáles los problemas detectados como habituales en el registro de las contravenciones; cómo se procedía en el caso de las aprehensiones; qué datos se registraban en esa instancia; etc.

- La formalización de las solicitudes informales y los nuevos datos conseguidos

Tiempo después (bastante tiempo después, podríamos aventurar que en una especie de “isomorfismo” con los tiempos judiciales), la estrategia de apelación a las gestiones informales comenzó a dar sus frutos, y los caminos se allanaron. Pudimos entonces, por medio de estos canales, obtener la autorización formal para acceder a más información. Así fue como se estableció una vinculación entre la Dirección Nacional de Política Criminal y una oficina del Consejo de la Magistratura, donde se procesaban algunos datos provenientes de las actas ingresadas. Allí se habían comenzado a elaborar

⁷² Por los pasillos del “mundo de la justicia” circulaban comentarios acerca de que la Justicia Contravencional, una justicia nueva (esto es, sin tradición) y que según algunas opiniones se ocupaba de “nimiedades” (Sarrabayrouse, 1999), había replicado en pequeña escala las formas de la justicia nacional, no sólo remedando sus procedimientos sino también sus privilegios, con lo cual cualquier solicitud de información, que podía ser decodificada por sus operadores como observancia sobre su eficiencia, activaba resquemores.

Anuarios Estadísticos que sistematizaban las frecuencias de contravenciones por tipo de artículo, por dependencias intervinientes en el labrado de actas, y por fiscalía asignada. Habíamos conseguido el acceso a los datos relativos a lo “que entra” al sistema de justicia contravencional. Esto es, datos referidos a todas las actas ingresadas, aunque sin referencias al perfil de las personas. El encuentro con la funcionaria de esta área fue especialmente fructífero porque, aunque inserta en el mundo jurídico, provenía de las ciencias sociales, con lo cual muchos resquemores respecto del requerimiento de información se fueron diluyendo. Y, por lo demás, la vinculación había adquirido ya, visos de formalidad.

- Relevamiento de datos in situ y observación de juicios orales

Procesados esos datos, pero aún sin información referida al perfil de los supuestos contraventores, se definió una nueva etapa de trabajo: se trataba de un relevamiento sobre una muestra de actas contravencionales ingresadas⁷³. A partir de ese relevamiento se podrían analizar características referidas al perfil de las personas (posibles contraventores), así como a las de las circunstancias de los hechos de acuerdo a como los mismos eran narrados en las actas. Esta última etapa de trabajo sería complementada con la observación de juicios orales –y eventualmente entrevistas– de los tipos contravencionales más frecuentes, ya que se pretendía entonces avanzar en un análisis de corte cualitativo.

Relativamente formalizadas ya las relaciones, se solicitó la autorización para realizar el relevamiento, sin olvidar reiterar que la información sería utilizada sólo a los fines estadísticos y, por tanto, con el debido resguardo de la identidad de las personas. Una vez más, los tiempos del requerimiento se asemejaron a los tiempos judiciales, y se debió recurrir nuevamente a las vías informales, que reactualizaron las autorizaciones iniciales. Finalmente -luego de una importante cantidad de notas de solicitud y autorizaciones- fue posible llevar adelante esta nueva etapa de trabajo, y durante los meses de octubre a diciembre realizamos el relevamiento sobre actas contravencionales en la Mesa de Entradas de la Fiscalía de Cámara.

⁷³ Más adelante se detallan las características del mismo.

Ese espacio fue también, incidentalmente, sede de una serie de observaciones. A ese sitio, en más de una oportunidad concurren personas acusadas de contravenciones que se acercaban a buscar información acerca del trámite contravencional (en líneas generales, se trataba de consultas acerca de los tiempos en que tendrían lugar los encuentros con los fiscales, o con los defensores, o sobre el destino de los objetos secuestrados, o bien sencillamente requerimientos acerca de qué hacer ya que habían recibido una notificación en su domicilio). Observaciones que, sin ser sistemáticas, nos aproximaron empáticamente a las formas en que son vividas las rutinas burocráticas que hacen a la administración de la justicia contravencional.

Finalmente, el trabajo de campo se completó con una serie de observaciones de juicios orales sobre los artículos del código relevados. Esta estrategia metodológica –de corte cualitativo– fue pensada como otra posibilidad de propiciar una aproximación al universo contravencional. Para ello no fue necesario tramitar ninguna solicitud especial, ya que los mismos son de carácter público. Nos dirigimos entonces a las Mesas de Entradas de los juzgados, en la sede de la Justicia Contravencional donde tienen lugar las salas de audiencia, para consultar el listado de juicios orales previstos y construir una agenda de observaciones.

El hecho de presentarnos en la Mesa de Entradas correspondiente el día que tendría lugar la audiencia, y preguntar por su inicio y el sitio donde tendría lugar, produjo inevitablemente una serie de preguntas referidas a nuestro interés sobre el particular. Aclarada la pertenencia institucional y el interés por la audiencias orales las cosas se facilitaron notablemente. Por cierto éramos público, pero un público “calificado”. Notablemente, a diferencia de las dificultades que esta pertenencia institucional había ocasionado cuando solicitamos información –tal como se relata más arriba–, en este ámbito, frente al “público común”, si bien no pertenecíamos al “riñón” del mundo judicial, sí pertenecíamos a una institución del Estado y por lo demás estábamos vinculados a la Universidad⁷⁴. Esta condición especial dio lugar a una serie de

⁷⁴ Podríamos decir que se pone de manifiesto aquí nuevamente, aunque bajo una forma diferente a la relatada más arriba, cierta concepción particular de la *cosa pública*, donde el status y las jerarquías posicionan diferencialmente para el acceso a la información. Al interior de las agencias, y en las relaciones interagenciales los lazos personales operaron como “salvoconducto”; en este espacio en cambio, el previsto para los encuentros entre la agencia y “el público”, el formar parte –de acuerdo a criterios amplios– del campo de las agencias del o vinculadas al sistema penal, eliminó las posibles

conversaciones más o menos informales, en las que distintos operadores del sistema (fiscales, secretarios, defensores) nos comentaron y “explicaron” los procedimientos así como sus impresiones y experiencias.

Luego de este extenso relato, que al tiempo que describir la trama de relaciones en las que también se “hace al Estado” fue presentando las diferentes etapas de trabajo que se desarrollaron, se describen y analizan los datos producidos.

4.3. Presentación y análisis de datos⁷⁵

La primera serie de datos se ha construido a partir de los anuarios 2001 y 2002, de estadísticas descriptivas sobre la totalidad de las actas labradas; esto es, de los hechos que revisten el carácter de contravenciones y que como tales han ingresado al sistema de justicia. Estos datos nos proveen de información para dar cuenta de la “puerta de entrada” de la justicia contravencional, describir la actividad policial en su carácter de organismo preventor, e identificar la distribución territorial de la comisión de contravenciones.

4.3.1. “Lo que entra” al sistema de justicia contravencional o las prácticas de prevención policial: actas contravencionales según los Anuarios 2001 y 2002

- Ingreso de actas y dependencias intervinientes

En los anuarios se ofrece información cuantificada sobre el total de actas labradas en el marco del sistema de justicia contravencional de la ciudad⁷⁶. A partir del análisis de estos datos es posible conocer algunas características del universo total de hechos que ingresan al sistema contravencional. Y si bien no se cuenta con información referida a

dificultades de acceso.

⁷⁵ Todas las series de datos sistematizadas son de elaboración propia a partir de datos provistos a la Dirección Nacional de Política Criminal por el Consejo de la Magistratura de la CABA (Ministerio Público Fiscal) y por el Registro Judicial de Contravenciones. En el caso del relevamiento, los instrumentos de recolección de información son también de elaboración propia (ver Anexo).

⁷⁶ Las actas son individuales, de modo que cada acta remite a un supuesto contraventor. Ello no obstante, no significa que a x cantidad de actas se correspondan x personas distintas, toda vez que una misma persona puede ser objeto de más de un acta no sólo a lo largo del año sino, incluso, durante el mismo día. Por ejemplo en los casos que luego se califican como reiteración de conducta (ver en páginas anteriores el apartado sobre procedimiento y tramitación). Ello suele ocurrir con la “clientela habitual del sistema”, especialmente en los casos de contraventores a los artículos 71º, 41º y 42º bis.

los perfiles de las personas, ni a las circunstancias de los hechos, se pueden analizar las acciones y consecuentemente las presuntas infracciones sobre las cuales la policía federal y la prefectura naval, en calidad de organismos preventores⁷⁷, labran diariamente actas contravencionales. Asimismo, puede contrastarse la información referida a la actividad de esta “puerta de entrada”⁷⁸ al sistema con aquella que analizamos páginas más adelante referida a los casos que han acabado con una sentencia condenatoria firme.

Los datos dan cuenta de un universo por demás extenso. La actividad del sistema contravencional acusa recibo, en el año 2001, de 89.643 (100%) actas ingresadas, de las cuales 82.548 (92.1%) prosiguieron su trámite, mientras que 7095 (8%) han sido archivadas⁷⁹. De acuerdo a lo que nos han explicado funcionarios de la justicia contravencional, la mayor parte de las actas archivadas son aquellas que han sido mal registradas o cumplimentadas de manera incompleta por los funcionarios policiales (actas sin nombre del contraventor, o sin fecha, o bien actas contravencionales fotocopiadas y sin la numeración original correspondiente).

En el año 2002, la cantidad de actas se ve incrementada en cerca de 10.000 actas, conformando un universo de un total de 98.721 actas ingresadas⁸⁰. Este importante caudal de actas no obstante, es aún notoriamente más reducido que aquel referido a las detenciones ocurridas en virtud de los Edictos Policiales en los años previos a la sanción del Código Contravencional. Tal como señalamos en el apartado sobre Edictos Policiales, según informó la Policía Federal (ver también datos en Anexo), en el año 1996, último año del que se cuenta con datos, hubo 153.473 detenidos por edictos en el ámbito de la ciudad. De más está destacar que, en el caso de la Justicia Contravencional,

⁷⁷ No sólo ingresan actas a través de comisarías y otras dependencias de Policía Federal, sino también por la vía de denuncias en Mesa de Entradas de la Justicia Contravencional y en Centros de Gestión y Participación, aunque su incidencia sobre el total de actas es mínima.

⁷⁸ Puede verse en el Anexo la información referida al período previo al Código de Convivencia Urbana, esto es, de los últimos años de aplicación de Edictos. Esos datos, elaborados por la Policía Federal, dan cuenta de un universo aún más extenso que el que proviene de la actividad del nuevo sistema de justicia contravencional. Obsérvese también que esos datos refieren a cantidad de personas detenidas.

⁷⁹ Ver el apartado sobre tramitación y procedimiento.

⁸⁰ Para este año no contamos con la información referida a actas archivadas ni con la que cuantifica su distribución por fiscalías.

no sólo se trata de un universo menor de hechos, sino que además no se trata de detenciones sino, en algunos casos, aprehensiones⁸¹.

Las actas contravencionales han sido, en su inmensa mayoría –en ambos años– labradas por las 53 comisarías de la Ciudad (en el 98% de los casos en el 2001 y en el 95% en el 2002); aunque también han labrado actas distintas divisiones de la Policía Federal (Seguridad Pública –única división que contribuye en un porcentaje importante– Crímenes contra menores, Seguridad Ferroviaria, Drogas Peligrosas) así como la Prefectura Naval. En cualquier caso, es claramente la Policía Federal, en su función de Policía de Seguridad de la Ciudad, y especialmente la Superintendencia de Seguridad Metropolitana, quien tiene a su cargo la tarea en materia contravencional.

- Tipos de contravenciones ingresadas y archivadas

Los artículos contravencionales responden a distinto tipo general de contravención. Los tipos generales están en relación con el o los bienes jurídicos, individuales o colectivos, afectados. De este modo, los artículos se organizan de acuerdo a los siguientes tipos⁸²:

- *Integridad física*, artículos 37° a 40° bis a saber, pelea, hostigamiento o maltrato, portación de arma propia, elementos dañinos insalubres e incentivos al consumo de alcohol);
- *Libertad de circulación*, que incluye los artículos 41°, 42° y 42° bis referidos a obstrucción de la vía pública, obstaculizar ingreso o salida y estacionamiento o cuidado de vehículos sin autorización;
- *Derechos personalísimos*, que comprende los artículos 43° profanación y 43°bis discriminación; Administración Pública y Servicios Públicos, que comprende los artículos 44° servicios públicos (el afectar su funcionamiento), 44° bis señalización (alterar de algún modo o remover señales colocadas por la autoridad pública), 45° obstrucción de servicios

⁸¹ No hemos conseguido obtener los datos sobre aprehensiones, que como explicamos, tienen lugar cuando a criterio policial o de la prefectura, la persona no consigue identificarse “mínimamente” o bien “reitera su conducta”. Ver más adelante los datos sobre personas aprehendidas captados en el relevamiento de actas contravencionales.

⁸² Sólo enumeramos los tipos y sus artículos, sin detallar su descripción. Ello lo haremos más adelante y sólo para los artículos que analizamos en particular.

públicos, 46° falsa denuncia, 47° violación de clausura, y 48° ejercicio ilegítimo de actividad; Abuso de Menores o Personas menores de edad, que incluye los artículos 49° abuso de niños o adolescentes, 50° falta de supervisión de menor y 51° suministro de alcohol a menores.

- *Fe Pública*, que cuenta con el artículo 52° apariencia falsa (aparentar o invocar falsamente el desempeño de un trabajo o función, de un estado de necesidad, accidente o vínculo, para que se le permita o facilite la entrada a un domicilio o lugar privado).
- *Espectáculos*, que contiene los artículos 53° desorden, 54° reventa de entradas, 55° ingreso sin autorización, 56° acceso a lugares distintos (de aquellos a que corresponda de acuerdo a la entrada adquirida), 57° exceso de asistentes a espectáculos, 57° bis omisión de recaudos básicos de organización, 58° turbación de espectáculo, 59° provocación, 60° guarda de insignias, 61° elementos pirotécnicos, 62° avalancha, 63° elementos lesivos en espectáculos, 64° portación de elementos para la violencia, 65° guarda de elementos para la violencia, 66° venta de elementos aptos para agredir, 67° ingreso de elementos aptos para agredir, 68° suministro de bebidas alcohólicas, 69° ingreso de bebidas alcohólicas y 70° obstrucción de salida.
- *Uso del espacio Público*, que comprende los artículos 71° alteración de la tranquilidad pública, que refiere a la oferta y demanda para sí u otras personas de servicios sexuales en los espacios públicos⁸³; el artículo 72° ruidos molestos y el 73° ensuciar bienes.
- *Tránsito*, que está compuesto por los artículos 74° conducción riesgosa, 75° violación de barreras ferroviarias, 76° violación de semáforos con vehículo motorizado, 77° violación de semáforos sin vehículo motorizado, 78° carreras en la vía pública, 79° fuga de accidente, 80° agravantes y 81° aplicación del régimen de faltas.
- *Juego*, incorpora la ley 255⁸⁴ que regula y sanciona las conductas tipificadas como “organización y explotación del juego, sin autorización,

⁸³ El derrotero seguido por el artículo 71° ya fue referido páginas más atrás. Para más detalles puede verse Sarrabayrouse, 1999 y Sarrabayrouse y Tiscornia, 2000.

⁸⁴ Se trata una ley especial sancionada por la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el año 1999, que tipifica las conductas que constituyen contravenciones de juego (Decreto 1984/99).

habilitación o licencia sorteos, apuestas o juegos, sea por procedimientos mecánicos, electromecánicos, electrónicos, informáticos o por cualquier otro medio en los que se prometan premios en dinero, bienes muebles o inmuebles o valores y dependan en forma exclusiva o preponderante del alea, la suerte o la destreza” (art. 2º); “promoción, comercio u oferta de los referidos en el artículo anterior (art. 3º); y la “violación de reglamentación, que sanciona el desarrollo de “sorteos, apuestas o juegos que, estando permitidos o autorizados por las leyes locales, no lo fueran en el lugar que la ley indica o que de cualquier modo violaren reglamentaciones al respecto” (art. 4º).

- Tipos contravencionales más frecuentes

Si se observa la distribución del total de actas contravencionales ingresadas de acuerdo al tipo de infracciones, puede verse que para los dos años en análisis es el tipo “uso del espacio público” el que se ubica en primer lugar concentrando el 71% de las actas labradas para ambos años (63.262 actas en el año 2001 y 69.846 en el 2002). Le sigue, en segundo lugar, el tipo “libertad de circulación” con un 23% en el año 2001 que se incrementa hasta llegar al 24% en el 2002. El resto de los tipos en cambio no llega a alcanzar una incidencia del 2%.

Ahora bien, si consideramos en particular la distribución por artículos en estos dos tipos se observa lo siguiente: dentro del tipo “uso del espacio público” el 79% en el año 2001 y el 83% en el año 2002 corresponde al artículo 71º “alteración de la tranquilidad pública: Ofrecer o demandar para sí u otras personas, servicios sexuales en los espacios públicos” –cuya larga historia hemos relatado páginas más arriba–. El 16% y el 14% respectivamente para los años 2001 y 2002 al artículo 73º “ensuciar bienes” y el 5% y el 3% respectivamente al artículo 72º “ruidos molestos”.

El tipo “libertad de circulación”, un subuniverso por cierto bastante más reducido (20.509 actas en 2001 y 23.744 en 2002), se desagrega de manera equivalente en ambos años de acuerdo al siguiente orden de incidencia: el artículo 41º “obstrucción de la vía pública” concentra el 81% y el 69% respectivamente; mientras que el 42º bis

“estacionamiento o cuidado de vehículos sin autorización” incide en el año 2001 en un 18% que se incrementa en el 2002, año en el que alcanza el 31%. El artículo 42° “obstaculizar ingreso o salida” en cambio, presenta una incidencia prácticamente residual que en el año 2002 no llega a alcanzar el 1%.

Si consideramos la distribución de actas exclusivamente en función de los artículos por los cuales fueron labradas se observa que, del total de actas ingresadas al sistema de justicia contravencional se destacan por su incidencia en primer lugar las labradas por el artículo 71° (60% de las actas ingresadas) y en segundo y tercer lugar los artículos 41° (19% y 16%) y 73° (11% y 10% respectivamente).

En el caso del año 2001, en cual podemos considerar el universo de actas archivadas (7.095, esto es un 8% del total de ingresadas), puede notarse que son los mismos artículos los que presentan una mayor incidencia en ingresadas que los que la presentan en archivadas. Así, en el año en consideración, el primer lugar corresponde al artículo 71°. El 11% de las actas labradas por este artículo fue archivada, pasando a constituir el 74% del total de archivadas. En segundo lugar, en relación a su incidencia sobre el total de actas archivadas, se ubica el artículo 41°. El 4% de las actas labradas por el mismo han sido archivadas y han pasado a engrosar las actas archivadas con una incidencia del 9% sobre el total de archivadas. En tercer lugar, se encuentra el artículo 73°. El 6% de las actas labradas por este artículo han sido archivadas, pasando a constituir el 8% del universo de archivadas.

Artículos más frecuentes: distribución territorial y fiscalías intervinientes

Debido a la incidencia de los tipos de contravenciones referidos a Uso del espacio público y Libertad de circulación, el análisis detallado que presentamos a continuación se centra puntualmente sobre los artículos 71°, 41°, 73° 42° bis, 72°. Incluimos también el análisis de las contravenciones de juego labradas en función de la ley 255, que aunque está por fuera de esos tipos, no sólo refiere a una de las actividades tradicionalmente vigiladas por la policía sino que además, presenta una incidencia sobre el total de actas ingresadas que le sigue en importancia a las mencionadas. La suma de

actas labradas por estos artículos concentran en su conjunto el 95% de las actas contravencionales ingresadas para el año 2001 y del 96% para el 2002.

EL ARTÍCULO 71° (LEY 162): “*Alteración de la tranquilidad pública: Ofrecer o demandar para sí u otras personas, servicios sexuales en los espacios públicos.*”

El artículo 71° es el que ocupa el primer lugar, en el año 2001 con 50.093 actas (56%) y en el 2002 con 57.727 (59%). Este artículo incluido dentro del tipo “uso del espacio público” se aplica principalmente travestis y prostitutas así como a su clientela⁸⁵. Las comisarías que intervienen con mayor cantidad de actas labradas por este artículo son para el año 2001 la comisaría 25° (17%) – que cubre parte de Villa Crespo y Palermo-, la comisaría 50° (16%) –que abarca parte del barrio de Flores y Villa General Mitre-, la comisaría 18° -que cubre parte del barrio de Constitución- (11%) y la comisaría 16° (8%) –que también abarca parte del barrio de Constitución. En el año 2002, fue la comisaría 18° (13%) la que accede al segundo lugar en importancia luego de la 25° (20%), haciendo descender a la comisaría 50° al tercer lugar (10%). La comisaría 16°, en cambio, se mantiene en el cuarto lugar. De hecho son estas 4 comisarías sobre un total de 53 las que contribuyen en poco más del 50% del total de actas labradas por este artículo, observándose una importancia mayor que el año anterior de la División Seguridad pública que en el 2002 llega a alcanzar el 5° lugar en incidencia, contribuyendo en un 7% al total de actas labradas por este artículo.

La referencia a fiscalías que exponemos en cada caso (y que sólo la tenemos disponible para el año 2001), tiene por objeto exclusivamente dar cuenta de la significativa incidencia, en los artículos archivados, de aquellos encabezan el ranking en las actas ingresadas. En primer lugar, entonces, nos referimos al artículo 71°. De hecho, en el año 2001, las fiscalías que recibieron la mayor proporción de actas labradas por el

⁸⁵ El *Informe Anual sobre Violaciones a los Derechos Humanos y Civiles del año 2000 de la Comunidad Homosexual Argentina (CHA)* señala que “El 4 de marzo de 1999 la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, violando tratados internacionales de no penalizar el ejercicio de la prostitución, incluidos en la Constitución Nacional, sancionó el artículo 71 que penaliza la oferta y demanda de sexo en la vía pública. Desde ese día la policía labra actas de infracción y la justicia contravencional impone sanciones, que van desde trabajos comunitarios a pago de multas. Esta figura legal se aplica en especial a las travestis. El Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires anunció a fines de 1999 la inauguración de una cárcel para contraventores (en la calle Viamonte 1155), especificando que "habrá un sector para travestis". De esta manera no se reconoce a las personas que ejercen la prostitución como sujetos de derecho y considerándose lógica la restricción de su libertad ambulatoria y más aún que se les detenga regularmente.”

mencionado artículo fueron la N° 4 (17.7%), la N° 7 (15.9%) y la N° 10 y la N° 11 (14%). Del total de actas labradas por este artículo, el fuero contravencional archivó 5279 (esto es el 11% del total de actas ingresadas), constituyendo así las actas por este artículo el 74% del total de actas archivadas. Las fiscalías que archivaron más actas por el artículo 71° en proporción a la cantidad de actas recibidas por el mismo han sido la N° 11 (20.8%), la N° 1 (20.6%) y la N° 7 (17.8%). Las fiscalías con mayor proporción de actas archivadas sobre el total de ingresadas por el artículo 71° han sido la N° 1 y la N° 11, que archivaron el 21%, seguidas de la fiscalía N° 7 que archivó el 18%.

EL ARTÍCULO 41°: *“Obstrucción de la vía pública: Impedir u obstaculizar la circulación de personas o vehículos por la vía pública o espacios públicos, salvo que sea en ejercicio de un derecho constitucional, y se haya dado previo aviso a la autoridad competente.”.*

En segundo lugar, aunque con valores en un rango bastante inferior, se ubica el artículo 41° con 16.681 actas ingresadas (19%) para el año 2001 y con 16.230 actas ingresadas que representan un 16% del total en el año 2002. De las mismas se ha archivado –en el año 2001– un 4% (629 actas) que incide en un 9% sobre el total de actas archivadas. La distribución de las actas contravencionales presentan, para este artículo, una menor concentración que en el caso del artículo 71° lo cual se verifica a partir de analizar la distribución de las actas de acuerdo a las comisarías y su localización territorial. Es de destacar en este tipo de contravención a la comisaría 7° –la misma cubre parte del barrio de Balvanera, conocido vulgarmente como Once⁸⁶–, que es la que para ambos años presenta la mayor incidencia (19% en el 2001 y 17% en el 2002). Del total de actas labradas por artículo 41° las fiscalías del fuero contravencional archivaron en el año 2001, 629 (cantidad que equivale al 4% de incidencia de archivadas sobre ingresadas por este artículo).

⁸⁶ El Barrio de Once es un lugar de importante concentración de vendedores ambulantes, de hecho en gran cantidad de actas contravencionales y en las declaraciones testimoniales de los funcionarios policiales que las acompañan, pueden leerse descripciones de las rutinas que dan cuenta de ello, como por ejemplo: *“Que en el día de la fecha, siendo las 14:47 horas en momentos que se encontraba recorriendo el radio jurisdiccional en el servicio de prevención de vendedores ambulantes, al llegar a la Avda. Pueyrredón al 100, salida del FF.CC. le fue dable observar que se encontraba una persona del sexo masculino a cargo de un puesto ambulante el cual se hallaba ubicado en medio de la vereda obstruyendo ostensiblemente el paso peatonal”* (Declaración testimonial del oficial de policía).

EL ARTÍCULO 73° (LEY 42) : *“Ensuciar Bienes. Orinar y/o defecar fuera de los lugares permitidos. Manchar o ensuciar bienes de propiedad pública o privada.”*

En tercer lugar de importancia se ubica el artículo 73° (ensuciar bienes) con 10.178 actas en el año 2001 y 9742 en el 2002 (representando estos valores, el 12 % y el 10% respectivamente sobre el total de actas ingresadas). En el año 2001, la justicia contravencional ha archivado 590, lo cual representa una proporción del 6% sobre el total de ingresadas por este artículo, y un 8% del total de archivadas. La distribución de las actas contravencionales labradas por este artículo presentan, al igual que las ingresadas por el artículo 41° una mayor dispersión que las del artículo 71°. De acuerdo a la distribución territorial de las mismas, en el año 2001 sólo una de las 53 comisarías, la 46° -que cubre parte de la zona de Retiro, un barrio donde se concentra gran parte de las estaciones de ferrocarril así como de locales bailables- ha labrado una cantidad de actas que llega al 10% del total de ingresadas por este artículo (1035 actas). Luego, la comisaría 36° participa con un 6% del total (605 actas en el año), y las comisarías 2°, 4°, 6° y 14° con una incidencia del 5% (cuya cantidad de actas oscilan entre las 514 y las 589). En el año 2002 en cambio, es la comisaría 9° la que ocupa el primer lugar en el ranking con una incidencia del 9%; seguida por las comisarías 39° y 8° que inciden en el 8% y 7% respectivamente sobre el total de actas labradas por este artículo. Las fiscalías que archivaron una mayor proporción de actas por el artículo 73° en relación a la cantidad de actas ingresadas por el mismo en el año 2001 han sido la N° 7 (37%, esto es 134 sobre un total de 364 ingresadas); la N° 1 (24%, 134 sobre 565) y la N° 11 (20%, 119 actas archivadas sobre un total de 584).

EL ARTÍCULO 42° BIS (LEY 204): *“Exigir retribución por el estacionamiento o cuidado de vehículos en la vía pública, sin autorización legal.”* y el ARTÍCULO 72° (ley 42): *Ruidos Molestos. Perturbar el descanso, la convivencia o la tranquilidad pública mediante ruidos que por su volumen, reiteración o persistencia, excedan la normal tolerancia.”*

En cuarto y quinto lugar con relación a su incidencia sobre el total de actas labradas, se ubican los artículos 42° bis (exigir retribución por estacionamiento sin autorización legal) y 72° (ruidos molestos: perturbar el descanso, la convivencia o la tranquilidad pública mediante ruidos que por su volumen, reiteración o persistencia, excedan la normal tolerancia); aunque es dable observar un importante crecimiento entre los años 2001 y 2002. De hecho, en el año 2001 ambos artículos presentaban una incidencia

sobre el total de contravenciones del 4% y 3% respectivamente (con 3661 y 2991 actas labradas), mientras que en el año 2002 el artículo 42° bis incide en el 8% y el 72° en el 2% (7431 y 2377 actas labradas respectivamente).

En el caso de las actas labradas en virtud de esta contravención en el año 2001 las comisarías con mayor incidencia en el labrado de actas por el artículo 42° bis son la 51°, que contribuye con el 20% (748) del total de actas labradas por este artículo y la 23° con el 15% (561 actas); la comisaría 35° -que cubre parte del barrio de Núñez- incide con el 9% (316 actas), la 17° incide con el 8% (274 actas) y la 19° con el 5% (191) -estas dos últimas comisarías cubren parte del barrio de Recoleta-. El resto de las actas presenta una notable dispersión con valores que van desde el 4% a ausencia de actas. Es notable observar que, en cambio en el año 2002, la comisaría 23° -que cubre parte del barrio de Palermo- asciende al primer lugar contribuyendo sólo ella con el 45% de las actas, descendiendo la incidencia de actas del resto de las comisarías a valores que no superan el 6%.

Las fiscalías han archivado en el año 2001, el 4% de las actas ingresadas por este artículo (141), teniendo las fiscalías N° 7 y la N° 6 la mayor incidencia en actas archivadas (27% -21 actas archivadas sobre 79 ingresadas- y 11% -33 actas archivadas sobre 292 ingresadas- respectivamente).

Con relación al artículo 72°, en el año 2001 las comisarías con mayor incidencia en el labrado de actas han sido la 13° -parte del barrio de Caballito-, 17° -parte del barrio de Recoleta-, 33° -que cubre parte del barrio de Belgrano-, y 39° -parte del barrio de Villa Urquiza- todas ellas en el orden del 5%. En el orden del 4% se coloca la comisaría 53° -que cubre parte de los barrios de Recoleta y Palermo-. En el año 2002 es la comisaría 33° la que presenta la mayor incidencia (del orden del 6%), seguida de las comisarías 13° y 31° (5%). El resto de las comisarías presentan una incidencia que no llega a alcanzar el 4%. En el año 2001, del total de actas ingresadas se archivó el 3% (87 actas), siendo las fiscalías N° 1, N° 7 y N° 10 las que presentaron una mayor proporción de archivadas sobre ingresadas, proporciones que oscilan entre el 8% y el 7%.

El ARTÍCULO 3° DE LEY 255: “*Contravenciones de juego: Artículo 1° — Son contravenciones de juegos las conductas tipificadas en la presente ley especial. Art. 2° Organización y explotación del juego: Organizar o explotar, sin autorización, habilitación o licencia, sorteos, apuestas o juegos, sea por procedimientos mecánicos, electromecánicos, electrónicos, informáticos o por cualquier otro medio en los que se prometan premios en dinero, bienes muebles o inmuebles o valores y dependan en forma exclusiva o preponderante del alea, la suerte o la destreza. Art. 3°. Promoción, comercio u oferta: Promover, comerciar u ofrecer los sorteos o juegos a que se refiere el artículo anterior.*”

Por último, a través del artículo 3° de la ley 255 que se refiere a las contravenciones de juego en el año 2001 ingresaron 1.171 actas labradas (1.3% del total de ingresadas) de las cuales fueron archivadas 90 lo cual representa una incidencia del 1% sobre el total de actas archivadas. La distribución de las actas contravencionales labradas por este artículo presentan, una marcada concentración. Así puede observarse que son las comisarías 7° y 8° -ambas cubren parte de los barrios de Balvanera y Monserrat- y la comisaría 38° -que cubre parte del barrio de Flores- las que concentran el 29% de las mismas. En el año 2002 el valor absoluto de las contravenciones de este tipo descendió a 1017, presentando así sólo una sensible disminución en términos relativos (del 1.3% al 1%). Comparativamente es interesante observar que mientras en el año 2001 las comisarías que encabezaban el ranking de incidencias contribuían con valores del orden del 9 y el 11%, en el año 2002 sólo la comisaría 29° encabeza el ranking con una incidencia del 14%, quedando a bastante distancia de la segunda en orden de incidencia que es la comisaría 52° que contribuye con un 8% sobre el total de actas labradas por esa contravención.

En el año 2001 las fiscalías que recibieron la mayor proporción de actas labradas por esta contravención fueron la N° 9 (21% del total de actas labradas por esta infracción) y la N° 2 (16%). Las fiscalías en su conjunto archivaron el 8% de actas labradas en virtud de esta contravención. Las que archivaron una mayor proporción de actas de este tipo en relación a la cantidad de actas ingresadas por el mismo han sido la N° 7 que archivó el 35% de las actas ingresadas, seguida de la N° 9 que lo hizo con el 18% de las ingresadas.

4.3.2. Situaciones Contravencionales

Como relatamos páginas atrás, para completar la serie de datos expuestos, a la par de procesarlos y analizarlos, realizamos una acotada investigación de campo, con el objeto de recabar información, no sólo cuantitativa sino también alguna otra de carácter cualitativo, que pueda dar cuenta de la dimensión de las prácticas cotidianas sobre las que se sostiene el funcionamiento del sistema, y que implican la expansión del poder policial sobre el cuerpo social.

Nos ha interesado especialmente poder conocer con mayor detalle las circunstancias en que se producen las contravenciones y las modalidades de intervención policial, así como las de los funcionarios judiciales una vez que el contraventor llega a juicio oral, respecto especialmente de la visibilidad que cobran –o no– en esta instancia las prácticas policiales. Para ello, relevamos actas contravencionales, procesando la información existente en ellas sobre las circunstancias del hecho –y todo aquello que pudiera aportarnos datos para describir la rutina policial– así como el perfil de las personas a las que se les labraron estas actas. También llevamos adelante observaciones de juicios orales, realizando luego entrevistas a contraventores, policías y funcionarios de la justicia contravencional. Finalmente, y luego de describir y analizar esta información, la misma es puesta en relación con los datos referidos a las sentencias condenatorias en el fuero contravencional, a los efectos de trazar cierta relación entre “lo que entra” y “lo que sale” del sistema.

4.3.2.1. Situaciones Contravencionales I: la agencia policial y las contravenciones. Relevamiento sobre actas ingresadas.

La modalidad de relevamiento

Conociendo la proporción en que cada artículo incidía, para los años en consideración, en el total de actas labradas y la participación proporcional de cada comisaría en el peso de cada artículo, nos dispusimos a llevar adelante un relevamiento⁸⁷ sobre actas ingresadas. El objeto de esta etapa del trabajo ha sido conocer en detalle las

⁸⁷ Puede verse en el Anexo el modelo de Planilla de relevamiento.

circunstancias en que se produjeron las supuestas contravenciones (tipo de lugar, horario, modalidad de procedimiento) así como el perfil más frecuente de los presuntos contraventores⁸⁸.

El relevamiento se realizó en la Mesa de Entradas de Fiscalía de Cámara durante los meses de octubre a diciembre de 2002 simultáneamente al proceso de caratulado y asignación a fiscalía que realiza dicha dependencia. A tal efecto se construyó una muestra de 200 casos (siendo el acta contravencional la unidad de relevamiento) con los cinco artículos más frecuentes, que en el año 2001 concentraban el 93% de las actas labradas, a saber los artículos: 41°, 42° bis, 71°, 72° y 73°. En virtud de que el 98% de las contravenciones ingresadas en ese año fueron labradas por personal que cumplía funciones en comisaría, como parte de sus tareas de rutinas de prevención, la muestra se compuso sólo de actas labradas por comisaría (de este modo se excluyen las actuaciones de otras divisiones policiales, así como las de la Prefectura Naval Argentina). Para relevar de manera proporcional, esto es considerando la incidencia de cada comisaría sobre el total de actas por artículo, en primer lugar, se excluyó en cada artículo a las comisarías que incidían en menos del 2% para luego, recalcular el peso proporcional de cada una de las comisarías que incidieron en el 2% o más de actas labradas por ese artículo⁸⁹. Con estos criterios definidos, el relevamiento se realizó de manera azarosa completando las cuotas por artículo y por comisarías previstas, conforme las actas enviadas por las comisarías ingresaban a la Mesa de Entradas durante los meses de octubre, noviembre y diciembre. Ello comportó que se relevaran actas labradas en los meses de agosto (6 casos, 3%), septiembre (96 casos, 48%), octubre (72 casos, 36%), noviembre (25 casos, 12.50%) y diciembre (1 caso, 0.50%)⁹⁰.

⁸⁸ Este relevamiento, tal como señalamos, ha tenido por finalidad analizar con más detalle características del procedimiento así como el perfil de las personas (posibles contraventores). A tal efecto la muestra, de carácter proporcional, nos orientó acerca de los tipos contravencionales sobre los cuales indagar; no obstante ello, es preciso ser muy cuidadoso respecto de las inferencias que a partir de ella se realicen debido a las limitaciones de su construcción. Ello así, y conforme el cariz cualitativo que le damos al tratamiento de la información así obtenida, hemos denominado a este apartado “Situaciones Contravencionales”.

⁸⁹ Agradezco especialmente a Daniel Fernández y a Verónica Durand, del Departamento de Investigación de la Dirección Nacional de Política Criminal, el asesoramiento al momento de definir los criterios para construir la muestra. También a María del Pilar Gándaras con quien procesamos la base de datos construida y diseñamos las tablas, gráficos y mapas que se presentan en el Anexo.

⁹⁰ La forma de trabajo en lo que hace a la recepción de actas, su ingreso al sistema y su posterior remisión a las fiscalías, no nos permitieron construir otro tipo de muestra que considerara las incidencias mensuales y su relación con los tipos contravencionales más frecuentes, impidiendo así considerar por ejemplo la “estacionalidad”. Los mismos empleados de la Mesa de Entradas sostenían, a partir de su saber

Con las condiciones arriba señaladas la muestra se compuso de actas contravencionales labradas por 43 de las 53 comisarías existentes en la Ciudad de Buenos Aires. En tanto replicamos la incidencia de cada uno de los artículos relevados sobre el universo total de contravenciones, la muestra cuenta con un 60% de actas labradas por el artículo 71º; un 20% de actas por artículo 41º; un 12% de actas por artículo 73º; y un 4% de actas labradas por los artículos 42º bis y 72º.

Los procedimientos y la rutina policial

Los relatos de los hechos y los testigos de los hechos

A través del análisis de los datos y en lo referente a las características de los procedimientos policiales, puede observarse que en el 97% de los casos el acta se labró a partir de la rutina de patrullaje de los efectivos que prestan servicio en comisarías, y sólo el 3% restante a partir de denuncia. Esta circunstancia es relevante, ya que nos habla acerca de las rutinas policiales de comisaría sobre el territorio. Dicha circunstancia es referida por los policías en las declaraciones testimoniales que adjuntan a las actas donde describen sus tareas, destacándose allí expresiones tales como:

“...cumpliendo servicio dispuesto por la Superioridad a cargo de la Brigada, recorriendo las inmediaciones del Estadio XX, con motivo de disputarse un encuentro futbolístico”;

“recorriendo el radio jurisdiccional en el servicio de prevención de vendedores ambulantes”;

“en circunstancias en que recorría la denominada ‘zona roja’”;

“recorriendo el radio jurisdiccional a cargo del móvil xxx con fines de vigilancia general y prevención de ilícitos”

y experiencia de trabajo, que en los meses de primavera y verano se registraba un relativo incremento de las contravenciones por el artículo 71º, de todos modos esta nota sólo pretende exponer una observación que no implica ningún tipo de hipótesis sobre el particular.

Todas estas, situaciones en las cuales el policía que interviene declara que:

“notó con sorpresa que dos personas de sexo masculino se hallaban abriendo bolsas de residuos y esparciendo su contenido en la vía pública...”; o que,

“le fue dable observar que se encontraba una persona del sexo masculino a cargo de un puesto de venta ambulante, el cual se hallaba ubicado en medio de la vereda, obstruyendo sensiblemente el paso peatonal”; (en muchos de estos casos se anexan planos a mano alzada, ilustrativos).

“le fue dable observar una persona de sexo femenino la que se hallaba ofreciendo servicios sexuales en la vía pública mediante gestos y ademanes a los ocasionales transeúntes y conductores de vehículos que circulaban por el lugar sin llegar a constituir exhibiciones obscenas”; o bien

“observó a una persona del sexo masculino vestido con ropas de mujer el cual se encontraba ofreciendo sexo en la vía pública provocando con ello que los vehículos que pasaban ocasionalmente por el lugar tocasen bocina con el consecuente desorden público”.

“al llegar la intersección de esta calle con [nombre de calle], observó la presencia de una persona del sexo masculino quien se hallaba abriendo bolsas de residuos (cartonero) dejando restos de las mismas en la vía pública”

“el contraventor se encontraba orinando contra un árbol, con el debido recato de no ser visto por terceras personas”;

“alterando la tranquilidad pública vestida con pantalón rojo y buzo negro”.

En algunos casos, se describe de manera minuciosa, no sólo las acciones desarrolladas por las personas a las que se les labró un acta contravencional, sino también las acciones seguidas por los funcionarios policiales:

“al circular por arterias frecuentadas por travestidos que ofrecen sus servicios sexuales, minutos después de las 4:00 se observa circular un vehículo particular marca x, color x, dominio x, el cual detuviera su marcha en dos oportunidades por la calle [nombre de calle], entablando breve diálogo con travestidos, luego de lo cual en la tercera detención en [nombre de calle] y [nombre de calle] luego del diálogo ingresa a su rodado un travestido, siendo seguido en su marcha por [nombre de calle] hasta [nombre de calle] tomando por esta última hasta [nombre de calle] donde se logra detención del vehículo”⁹¹.

⁹¹ Este relato proviene del único caso registrado en el que se labraron actas contravencionales tanto al

“le fue dable observar a una persona del sexo masculino que encontraba deambulando sin rumbo fijo por la vereda impar de dicha arteria por lo que se procedió a solicitar la presencia de dos testigos a efectos de lograr la correcta identificación del masculino. Los testigos resultaron ser [nombre], DNI [número], domiciliado en [dirección] y el Sr. [nombre], DNI [número], domiciliado en [dirección], en presencia de los cuales se procedió a identificar al masculino, quien resultó ser [nombre], DNI [número], domiciliado en [dirección], a quien se le solicitó ante la presencia de los testigos mencionados que exhibiera sus efectos personales, extrayendo del interior del bolsillo interno derecho de la campera que vestía un papel con anotaciones numéricas varias de jugado de quiniela clandestina, procediéndose de inmediato a secuestrar el mismo, manifestando en forma espontánea que había concurrido a la Agencia de Loterías que se encontraba a sus espaldas a jugar esos números a la quiniela, motivo por el cual se procedió a labrar Acta Contravencional al encargado de la Agencia de Loterías sita en [dirección]”.

“le fue dable observar una aglomeración de personas, las que se hallaban realizando el juego clandestino denominado ‘quiniela’, quienes al notar la presencia policial, cesaron la acción contravencional dándose a la fuga corriendo, logrando el dicente dar alcance a uno de ellos”. A esta acta se anexaba como prueba, además de esta declaración del policía interviniente, un papel cuyo contenido es transcrito en la declaración del siguiente modo: “Prueba: tira de papel blanco con siguientes anotaciones 13-1, 27-1, 89 1 y 2”.

En una importante cantidad de procedimientos analizados, los testigos son los mismos policías⁹² (59%). En algunos casos, incluso, se señala que “del hecho no se obtuvieron testigos debido a que los mismos al percatarse de la presencia policial se alejaron rápidamente”. En el 39% de las actas relevadas ha habido un testigo particular, aunque en su gran mayoría se trata de testigos de acta lo cual no implica necesariamente haber sido testigo de las contravenciones. El 2% restante está conformado por testigos que han sido a la vez denunciantes de las presuntas contravenciones.

En las actas analizadas, se observa que en los casos de los artículos 42° bis y 73° los testigos son en su totalidad funcionarios policiales (100%), no habiéndose detectado ningún caso con testigos particulares (ni de acta ni denunciante). Por el contrario en el

presunto oferente como al demandante de servicios sexuales en la vía pública.

⁹² Agradezco a Sofía Tiscornia, quien conversando sobre este asunto, me relató que el propio Código Contravencional que regulaba los viejos edictos policiales afirmaba que los testigos hábiles no sólo podían ser funcionarios policiales, sino que ello era especialmente recomendado, en virtud de considerar que tienen “el hábito del testimonio” con lo cual su “apreciación de los detalles fácticos, cobran más valor en él, que en el testigo ordinario”. Para ampliar, ver Tiscornia, 2003.

caso del artículo 72° los testigos con mayor proporción son los mismos denunciadores de los hechos (71%), se podría pensar que ello está relacionado con que los dos primeros artículos remiten a aquellas poblaciones y conductas que son objeto típico de control policial con base territorial: los acomodadores de autos, cartoneros, hombres que orinan en la calle; mientras que, por el contrario, el artículo 72° refiere a ruidos molestos, uno de los problemas típicos de conflictos de convivencia entre vecinos, en los cuales la policía es vista para el afectado como un tercero –con el plus de poder de fuerza y autoridad– que puede intervenir. En el caso de los artículos 41° y 71°, si bien hay una mayor presencia de testigos policiales, se observa también casos en los cuales hay testigos particulares (46% y 49% respectivamente).

En una abrumadora mayoría los procedimientos han tenido lugar en la vía pública (96%) –lo cual es razonable teniendo en cuenta el tipo de artículos relevados y que fundamentalmente se trata de rutinas de prevención a través de patrullaje– mientras que una pequeña cantidad de casos han tenido lugar en domicilios particulares y comercios (se trata de casos referidos al artículo 72). En relación a las franjas horarias, se observa una distribución relativamente homogénea (que oscila entre el 33% y el 26%) salvo en el caso de la franja horaria que va de las 6 a las 11:59 horas en que se manifiesta un descenso considerable (sólo el 13% de las actas labradas lo han sido en esta franja).

En el 71% de los casos el procedimiento ha concluido con el labrado del acta⁹³ y su posterior remisión a Fiscalía de Cámara (habiendo habido también un eventual secuestro, específicamente en el caso de vendedores ambulantes, de carros, mesas, parrillas, etc.), mientras que en el 29% de los casos restante las personas fueron aprehendidas. Las rutinas policiales que derivaron en aprehensiones provienen, fundamentalmente de actividades de patrullaje (casi el 100% de los hechos) durante la noche (en la franja horaria que va de las 0 horas a las 5:59 horas se concentra el 51% de las mismas, mientras que en el resto de las franjas se distribuye el porcentaje restante de manera variable); en procedimientos en los cuales los testigos son en su mayoría los mismos funcionarios policiales (78%). Estas rutinas se concentran fundamentalmente en

⁹³ Los casos en los cuales sólo se labra acta parecen remitir a las prácticas rutinarias que dan cuenta de la ronda o patrulla “por el radio jurisdiccional”. Como se verá en el apartado sobre juicios orales, algunos agentes preventores entrevistados se han referido a ello como parte de los requerimientos diarios de los comisarios: “*Es que te mandan a buscar actas, te dicen traeme actas porque hay que hacer actas*”.

casos de actas labradas por el artículo 71° (97%, grupo en el que se observa una mayor presencia de varones, que de mujeres), y en una proporción mucho menor en actas labradas por el artículo 42° bis (población en su totalidad masculina), esto es, sobre actividades referidas al ejercicio de la prostitución y a la práctica de “acomodar autos”. La mayor parte de la aprehensiones han sido realizadas, según lo sostienen los funcionarios policiales, con el motivo declarado de establecer identidad (77%), mientras que el resto se han realizado en virtud de “reiteración de conducta”.

Los contraventores según la rutina policial

En relación al perfil de las personas a las que se ha labrado actas –siempre en referencia a las actas relevadas–, se desprende que en el 57% de los casos se trata de varones y en el 41% de mujeres (el 2% restante de las actas han sido labradas en ausencia de los contraventores, en casos de automóviles obstruyendo la vía pública, con lo cual al momento del labrado del acta no se cuenta con ese dato).

La presencia de mujeres se concentra en el artículo 71° (el 85%). En la población masculina en cambio, se observa una mayor dispersión, aunque es también el artículo 71° el que ocupa en el universo masculino el primer lugar (43%) –lo cual está indicando especialmente el levantamiento de actas a travestis–, seguido del 41° (25%) y del 73° (20%).

Debido a que la edad no es un dato solicitado en el acta contravencional, la misma es consignada o no dependiendo de las rutinas ocasionales seguidas por cada uno de los policías intervinientes, de modo que no pudimos procesar este dato ya que en el 64% de las actas la misma no fue consignada⁹⁴.

En cuanto a la nacionalidad, en su mayoría se trata de ciudadanos argentinos (75%); en el 22% extranjeros, se observa la presencia de ciudadanos provenientes en su mayoría de países limítrofes, aunque en algunos casos sólo consta “extranjero”.

⁹⁴ En los casos en los que medió una remisión a fiscalía para acreditación de identidad, contamos con mayor información sobre la persona, de modo que el no consta en estos casos se reduce al 7%. Esta información desagregada se comentará cuando analicemos los datos referentes a aprehendidos.

Poco más de la mitad (61%) de las personas a las que se les ha labrado acta son residentes de la Ciudad de Buenos Aires, y una importante proporción (36%) residen en el Gran Buenos Aires (el 3% restante se compone de un 1% que tiene lugar de residencia en la Pcia. de Buenos Aires y de un 2% en los que no se cuenta con ese dato).

Otro dato interesante es que casi la mitad de las personas (43%) se ha negado a firmar el acta. Algunos presuntos contraventores entrevistados han señalado que su negativa obedeció a que consideraron injusto o arbitrario el procedimiento⁹⁵.

Las conductas y su codificación rutinaria

Algunos de los artículos relevados aluden a contravenciones genéricas tales como el artículo 41° “Obstrucción de la vía pública: Impedir u obstaculizar la circulación de personas o vehículos por la vía pública o espacios públicos, salvo que sea en ejercicio de un derecho constitucional, y se haya dado previo aviso a la autoridad competente”; el artículo 72° “ruidos molestos”; y el artículo 73° “Ensuciar bienes. Orinar y/o defecar fuera de los lugares permitidos. Manchar o ensuciar bienes de propiedad pública o privada”. Otros, son más específicos, tales como el artículo 42° bis “Exigir retribución por el estacionamiento o cuidado de vehículos en la vía pública, sin autorización legal”, o el 71° “Alteración de la tranquilidad pública. Ofrecer o demandar para sí u otras personas, servicios sexuales en los espacios públicos”.

Sin embargo, como en las actas contravencionales los funcionarios policiales describen los hechos que, entienden, se encuadran en el tipo contravencional aludido, una vez relevado este campo de información de manera textual, procedimos a organizarlo a partir de los motivos que hallamos relativamente estandarizados.

De acuerdo a ello, pudimos observar que las actividades que son perseguidas –según las actas analizadas-, en el caso del artículo 41°, son en su gran mayoría la venta callejera con puestos ambulantes (78%): puestos de flores, de verduras y especias, de choripan, de ropas; luego, la obstrucción derivada del estacionamiento de vehículos sobre la

⁹⁵ Este trabajo se ha realizado siguiendo simultáneamente la observación de juicios orales de los artículos 41°, 71°, 72° y 73°. Los entrevistados a los que nos referimos lo han sido en el marco de este trabajo de campo.

vereda o en el acceso a una rampa para discapacitados (15%), en menor medida la colocación de mercaderías y objetos de locales comerciales en la vereda del mismo (5%) y sólo en un 2% por obras de construcción.

En el caso de los hechos encuadrados en el artículo 72° “ruidos molestos”, la mayor parte (71%) se refieren a situaciones de conflicto entre vecinos en edificios de departamentos, a raíz de los cuales los afectados han procedido a acudir a la policía (se detectó sólo un caso en el que el acta contravencional fue labrada a partir de actividad de patrullaje). Sólo en unos pocos casos de entre los relevados (29%) el conflicto se presentó entre un particular y un comercio: un bar, un local de fiestas, un maxikiosko.

En el caso del artículo 73° las actividades registradas refieren en un 63% a varones orinando en la vía pública, detrás de un árbol o contra una pared, siempre tal -como rezan los motivos expuestos- “con el debido recato para no ser visto por terceros”⁹⁶. En segundo lugar se trata de cartoneros que de acuerdo a lo consignado por los agentes preventores fueron encontrados “revolviendo basura, ensuciando bienes”, “ensuciando la vereda con residuos que sacaba de un cesto de basura” (33%).

El caso del artículo 42° bis es distinto ya que presenta un grado de especificidad mayor que los demás, de modo que al menos en las actas relevadas, siempre se trata de hechos en los que uno o un grupo de cuidadores de autos son hallados en situación de “exigir dinero para estacionar y cuidar vehículo en la vía pública” (100%).

En el caso del artículo 71°, los agentes preventores indican “oferta de sexo en la vía pública” y en varias oportunidades para señalar que se trata de travestis (40%) consignan “oferta de sexo en vía publica frente a domicilio particular *vestido de mujer*”⁹⁷ o bien describen las ropas que visten “oferta de sexo en la vía pública vistiendo biquini verde, botas de cuero negra y vincha negra”; con el objeto de distinguir estos casos de aquellos en los que se trata de mujeres (59%), en los cuales no hemos observado ninguna descripción del mismo tipo. En más de una oportunidad, el personal

⁹⁶ Esta aclaración, tal como señalan los agentes preventores, es una razón de necesidad para encuadrar el hecho dentro de lo contravencional y por fuera de la calificación de “exhibiciones obscenas” lo cual ya constituiría un delito tipificado en el código penal.

⁹⁷ La cursiva es nuestra.

policial hace referencia al supuesto bien afectado, la tranquilidad pública, con una exposición de motivos tales como: “oferta de sexo en vía pública mediante gestos, ademanes a los ocasionales conductores que circulan por el lugar perturbando con ello la tranquilidad vecinal”; o bien, “vistiendo pantalón de gimnasia y campera negra se hallaba alterando la tranquilidad pública incitando al acto carnal mediante gestos y ademanes a los transeúntes y automovilistas”. Todas las actas registradas lo fueron por oferta de sexo (40% travestis y 59.2% mujeres), registrándose sólo un caso de entre los relevados en el que se labra acta a oferente y demandante.

La población aprehendida es mayoritariamente joven, de hecho el 82% de los aprehendidos tienen entre 18 y 34 años (el grupo de edad de 18 a 24 constituye más de la mitad de los aprehendidos 51%); son en su mayoría varones (60%) y de nacionalidad argentina (73%), cuyo lugar de residencia es en la mayor parte de los casos la Ciudad de Buenos Aires (70%), mientras que el resto dijo ser residente en el Gran Buenos Aires. En más de la mitad de los casos (60%), las personas aprehendidas se negaron a firmar el acta contravencional. El tiempo de detención promedio fue en la mayor parte de los casos (90%) de una hora y media.

Llegados a este punto, resulta interesante trazar una relación entre las descripciones de rutinas preventivas, descritas con un lenguaje relativamente estandarizado y donde predomina una jerga jurídico–normativa, que presentamos como resultado del relevamiento sobre actas contravencionales por un lado; y el relato informal de los funcionarios policiales al momento de describir las rutinas y los requerimientos institucionales, por otro. En este sentido los policías consultados acerca de los artículos más frecuentes en la zona en la que desempeñan sus tareas, señalaban:

“y, lo que más sale son ruidos molestos y también ensuciar bienes, como hay muchos boliches... De 73 muchos cartoneros, que tiran basura a la calle. A veces nos llaman de CLIBA, ellos no quieren levantar la basura así, con las bolsas abiertas entonces llaman....en una época se hacía ‘obstrucción’ a los chicos malabaristas...después salió una orden que no había que hacerles. A los limpiavidrios sí, porque cuando se ponen a limpiar, da el semáforo y ellos siguen ahí, obstruyendo...Pero bueno, te mandan a buscar actas, te dicen traeme actas... Por ejemplo con los travestis, no? Para mí eso no es una contravención, ellos no alteran la tranquilidad pública. Porque antes, uno veía un travesti y se quedaba así (hace gesto de sorpresa, con ojos muy abiertos) mirando, pero ahora ya

están incluidos, aceptados en la sociedad. Y bueno, a mi no me tocó estar en Godoy Cruz, pero por donde yo estuve son señoritas. Están ahí parados. Y no alteran. Además ya saben estar ahí, ellos están arreglando, son 30\$, 40\$, 100\$ lo que sea, ven al patrullero con la luz a dos cuadras, y le dicen al cliente, 'andá, andá', dejan pasar al patrullero, el tipo [el cliente] da la vuelta y vuelve después. Y no pasa nada. Por eso vos vas, hacés el acta y ellos ya saben que no pasa nada, pero hay que hacer actas. Además ellos están siempre con abogado, ya saben como es". (Diario de campo. En espera de Audiencia, funcionarios policiales testigos de procedimiento).

Es interesante observar aquí cómo se pone de manifiesto la dimensión rutinaria de la práctica policial, equivalente a la descrita en el apartado referido a Edictos, páginas atrás. La expresión salir a “hacer estadística”, la actividad de ir a “buscar actas”, parece hallar sin dificultad su objeto entre ciertos grupos sociales cuyas actividades o conductas, enmarcadas en determinados artículos del código; un “objeto” que responde a la estandarizada práctica policial: a los cartoneros, artículo 73°; a los limpiavidrios, artículo 41°, a las travestis, artículo 71°. Sin embargo, con respecto al artículo 71°, es dable señalar la existencia de algunas particularidades, ya que en este caso, si bien también es visible la dimensión rutinaria de la práctica de patrullaje policial, así como la identificación del grupo social sobre el que recae, es significativo observar que este grupo es identificado como un tipo de cliente habitual del sistema contravencional que cuenta con un plus de saber. Esto es, no sólo conoce cuál es la rutina sino que, en general cuenta con asistencia jurídica, con lo cual si bien no está exento del control policial, está al menos en condiciones de acceder a cierto tipo de recursos y saberes que le posibilitaran desarrollar estrategias para limitarlo. Sin embargo, en todos los casos se hace evidente una práctica rutinaria y discrecional -en este sentido, es importante remarcar la gran cantidad de casos sin más testigos que los propios funcionarios policiales, así como el importante porcentaje de negativa a firmar las actas- orientada sobre ciertos grupos estereotipados y estigmatizados de personas, que conforman la clientela sujeta al control, vigilancia y “administración” policial.

4.3.2.2. *Situaciones Contravencionales II: la habitualidad y la arbitrariedad en las rutinas policiales. Observación de juicios orales*

Como ya señalamos, simultáneamente al relevamiento de actas contravencionales, se realizó la observación de juicios orales en los que se juzgaba a personas por alguno de los artículos con mayor frecuencia (según la serie de datos anuales). En este punto, nuestro objetivo fue indagar sobre las situaciones de interacción entre los ciudadanos y los funcionarios policiales (a través de la observación, así como de las entrevistas y casuales “situaciones conversacionales”, y sin pretensión de generalizar).

Así las cosas, optamos en este apartado por relatar brevemente dos casos que, refiriendo a dos de los artículos con mayor incidencia sobre el total de actas ingresadas (artículos 71° y 41°), condensan una serie de cuestiones relevantes, desde nuestro punto de vista. Consideramos adecuado, de todos modos, volver a aclarar, que este trabajo no pretende analizar el desempeño de la justicia contravencional *per se*, sino, específicamente, observar aquellas prácticas y situaciones que hacen a la habitualidad del control policial, y que por lo mismo, están inscriptas en las rutinas tanto de quiénes forman parte de la institución policial, como en la dimensión experiencial de quienes son objeto permanente de su control -en tanto pertenecientes a un grupo poblacional o sector particularizado-. Ello así ya que, en virtud de lo que hemos expuesto páginas más arriba, es de nuestro interés dar cuenta de aquellas rutinas policiales que, operando sobre grupos y conductas particularizados, producen las formas materiales de la vigilancia y el control policial.

Un caso del Artículo 71°: Daisy, una cliente habitual

*“Daisy, cayó la yuta
mirá que te tienen fichá,
mejor que huyas”*

*Kevin Johansen. Daisy
(Sur o no Sur, Los años luz Discos).*

CAPÍTULO VIII

USO DEL ESPACIO PÚBLICO

ART.71° (LEY 162)

ALTERACIÓN DE LA TRANQUILIDAD PÚBLICA. *Ofrecer o demandar para sí u otras personas, servicios sexuales en los espacios públicos.* (Código Contravencional de la Ciudad de Buenos Aires).

En este caso, resulta especialmente interesante señalar de qué manera, un acta contravencional, que es de algún modo la cristalización de una de las rutinas policiales vinculadas al control de la prostitución callejera, supone una serie de rutinas de control policial sobre grupos sociales previamente identificados y que están de manera cotidiana sometidos a la vigilancia. También es interesante, a partir de este caso, considerar la situación particular de quienes, a pesar de responder al estereotipo sobre el que se monta el control policial, cuentan con cierto “capital jurídico”, producto de organizadas estrategias. De este modo, si bien no consiguen impedir la vigilancia policial, les resulta posible eludir la sobreimpresión de una condena judicializada sobre aquella vigilancia a la que se encuentran expuestas. Para ello recurriremos a exponer pasajes extractados del diario de campo, sobre los cuales haremos algunas observaciones.

EL CASO

Daisy es ciudadana peruana. Es travesti, y habitualmente ejerce la prostitución en un barrio de sectores medios-medios del sur de la Ciudad. En una noche del verano de 2002, la Brigada Policial de la comisaría X, en tareas de prevención de ilícitos y contravenciones, filma -desde el interior del patrullero- los movimientos de la esquina enfrentada al lugar donde se encuentra apostada. Se ve a Daisy parada en la esquina. De a ratos camina en una y otra dirección. Pasan algunos pocos autos. Después de unos segundos se ve un taxi que se detiene. Daisy se acerca a la ventanilla. Hay un zoom+, y luego imágenes movidas a raíz del movimiento que imprime a la cámara quien filma.

Luego hay un corte en la filmación. Cuando ésta se retoma, se ve a Daisy de espaldas, y al taxista exhibiendo sus papeles al cabo de la Brigada. De acuerdo a lo informado en la audiencia por la secretaría del juzgado, la Brigada labró a Daisy esa noche dos actas: una a las 22 y otra a las 0 horas. La imputación, de acuerdo al acta contravencional es la contravención al artículo 71°. También está imputado, en calidad de demandante de sexo, el taxista. Estamos hacia fin de año, han pasado ya 10 meses desde que ocurrieron los hechos. Después de dos audiencias, la fiscalía sostiene que no se ha podido probar la contravención y el juez sentencia absolver a los imputados.

La dimensión cotidiana del control policial

Lo de todos los días, según Daisy

A través del relato de la persona imputada, es posible acercarse a la dimensión cotidiana de las prácticas policiales y del entramado que ellas conforman, y que implican estrategias de control sobre la vida diaria de ciertos sectores sociales; así como también es posible observar las estrategias desplegadas para resistirlas.

Diario de Campo

Mientras aún no se ha iniciado la audiencia puedo conversar con Daisy. Ella está relajada y tranquila. Me cuenta que podría empapelar su casa con la cantidad de actas que tiene. Me cuenta también acerca de una importante “razzia” –así la menciona– en Constitución, dice que estaban allí “varias, estábamos chismoseando y cayeron con tres patrulleros y nos llevaron a todas a la fiscalía”, dice que esas razzias son un problema porque espantan a los clientes. Cuenta también que está acostumbrada porque siempre pasa y dice que a su abogado defensor⁹⁸ lo conoció por intermedio de una amiga porque a ella siempre la detenía la policía “me tenían como 12 horas, por atentar a la moralidad”. En la época de los edictos?, le pregunto. Me dice que sí, y que el abogado siempre “nos defiende a nosotras”. Mientras estamos allí llega uno de los policías de la Brigada que intervino en el procedimiento. Daisy me cuenta que uno de los policías de esa Brigada siempre le pide los documentos, pero que ella no se los da, ¿y que le decís?, le pregunto “que me lo afanaron, dice.”⁹⁹

⁹⁸ El abogado de Daisy fue, durante muchos años, abogado de la Comunidad Homosexual Argentina y lleva estas causas, tal como nos lo ha dicho, en virtud de su compromiso con los derechos civiles.

⁹⁹ Después supimos, a través del abogado defensor, que éste interpuso un amparo para que ella no sea expulsada del país, y que según él posterga los tiempos procesales “trato de manejar el amparo a cuentagotas”, ya que, nos dijo, “mientras esté bajo el amparo no la pueden expulsar”.

Los hechos según los funcionarios policiales

En la audiencia se exponen las pruebas. Las mismas están constituidas por la filmación mencionada y por las declaraciones de los funcionarios policiales que intervinieron. Las declaraciones de los mismos, que reproducimos a continuación, dan cuenta acabadamente de lo rutinario del procedimiento. De hecho, los policías inicialmente no consiguen recordar el caso debido al tiempo ya transcurrido, a lo cual explican, se suma considerable cantidad de actas contravencionales labradas a diario. Estas declaraciones también permiten notar que se trata de una práctica policial habitual y que la razón de su intervención se funda, básicamente, en el hecho de que la imputada pertenece a uno de los grupos sociales bajo su vigilancia.

Diario de Campo

La secretaría del juzgado señala la existencia de dos actas labradas el mismo día en distintos horarios.

La fiscalía le pregunta ¿recuerda haber labrado dos actas?

El cabo responde “recuerdo que en la época que trabajé en la Brigada hacía más o menos 400 actas”

¿Reconoce su firma y su letra en las dos actas?, le pregunta la fiscalía

El cabo reconoce su firma y se procede entonces a exhibir el video.

Interrogado, el cabo dice que la filmación la hizo su compañero de la Brigada, que ellos estaban en el móvil policial estacionado sobre [nombre de calle]...

La fiscalía pregunta ¿podría describir qué es lo que vieron?

Teníamos la finalidad de reprimir este tipo de contravenciones, criteriosamente identificamos que se acercó un demandante y se procedió a labrar el acta, responde el cabo.

¿Qué lo llevó a suponer que se estaba ofertando?

“Contoneos, miradas, que los automovilistas paran y entablan una conversación.

Ante las siguientes preguntas contesta que es una zona de tránsito asiduo pero de automóviles, que “peatonalmente no”, y que tampoco hay ruidos de gritos, palabras fuertes, bocinazos...

El defensor particular le dice: usted observó que la persona que está en la filmación dirigía miradas y se contoneaba.

Eso es lo que se expuso en el acta, dice el cabo.

Pero Ud. lo ratificó, dice el defensor.

Si señor.

¿A qué distancia estaba Ud.?

A 20 metros

¿Y qué pudo ver a 20 metros?

Dije –enfatisa– contoneos, miradas, el ofrecimiento de sexo está claro, uso el criterio y creo que criteriosamente no estoy equivocado
¿Ud. escuchó algún diálogo? ¿Algo referido a cambio de dinero, dádivas?
No lo escuché, pero se observa a dos personas conversando.
La persona que estaba en el video es la misma que se encuentra a mi izquierda?
No estoy en condiciones de observarlo
Lee el acta nuevamente.
Creo que es la misma persona
¿Y por qué no firmó?, le pregunta el defensor
Porque se puede negar a firmar, dice con tono de fastidio el cabo.

Se le toma entonces declaración al otro policía que participó del procedimiento, que tiene el cargo de inspector y 14 años de servicio.
La fiscal le pregunta si recuerda el hecho que los ocupa.
El inspector dice que no, entonces la fiscalía solicita que mire el video mientras le dice
Fíjese, ahora, ¿recuerda el hecho?
Si
¿Que recuerda?
Bueno, la filmación la hice yo. Estábamos sobre [nombre de calle] entre [nombre de calle] y [nombre de calle]. El acta la hice con el cabo XX.
¿Qué vieron? Por qué la hicieron?
No, no entiendo
¿Que fue lo que les llamó la atención?
Nos llamó la atención la señorita, para nosotros estaba ofertando sexo
Por qué?, pregunta la fiscalía
Bueno normalmente no lo tengo filmado eso, pero hacía señas a los automovilistas, lo que pasa es que nosotros estamos una hora, es corta esta filmación...

El defensor particular de Daisy pregunta al funcionario policial
Usted dice que la señorita de la filmación hacía señas, ¿qué señas? Según lo que se ve camina”
Y, sí, camina, saluda, aquí las señas no se ven
¿Grita?
No

...¿Por qué filma sólo cuando está caminando nada más?, ¿cómo interpreta la oferta de sexo?, pregunta el defensor
Para nosotros cuando se detiene un automóvil y conversan, bueno, nosotros entendemos que se está consumando la oferta y la demanda, nosotros por así decirlo estamos mirando la actitud que ella tomaba en el lugar, para nosotros ella estaba trabajando, lo que nosotros vemos son señas de luces
¿Señas de luces?
Sí, que le hacen, entonces nosotros nos alertamos para seguir filmando
¿Reconoce la persona que estaba allí con esta persona que está a mi izquierda?
No, para mi es totalmente distinta, si es la misma está totalmente distinta.
¿Escucharon cualquier diálogo a 40 metros?

No

El defensor oficial del taxista le observa al funcionario policial: Usted dice que filmaron durante una hora, ¿por qué no hizo cesar la contravención en ese entonces, sabiendo que estaban ofreciendo sexo?

Porque nosotros para labrar el acta necesitamos tener la prueba concreta. Vamos entonces a las preguntas obvias: ¿escuchó alguna conversación, vio algún ademán, algo le hizo advertir que había una demanda de sexo?

Por la distancia se puede ver que estaban hablando, para nosotros estaban ofertando y demandando sexo

El episodio que presencié y lo trae a este juzgado, ¿transformó algo de la escena?

Ante el gesto de incompreensión del inspector policial, la fiscal traduce “si hay alteración del orden público”, le dice

Alteración del orden público es una categoría jurídica, replica el defensor oficial, yo digo fáctica

Hechos, dice el inspector

Hechos, dice el defensor oficial

No sé, hummmm..... creo que el auto quedó parado en doble fila

El defensor oficial entonces pide que se exhiba nuevamente el video.

No, se ve que no estaba en doble fila, dice el inspector

Con o sin oferta y demanda, ¿hubo alguna alteración? pregunta defensor oficial

No recuerdo

De lo que vio en el video

Humm, podría ser alteración de tránsito, dice el inspector

...El defensor particular le pregunta ¿vio acaso algún contoneo o contorneo?

Ya preguntó, le dice el juez

La fiscal pregunta ¿al demandante lo reconoce?

Y, me doy cuenta por la filmación

La estrategia del defensor de la imputada

En los momentos previos a la audiencia, el defensor de Daisy se ocupa de “instruirla” acerca de su declaración. También hace lo propio con el otro imputado. Su conocimiento de la estrategia a desplegar en la audiencia, a los efectos de desarmar la prueba policial, más su conocimiento del sistema y de los operadores del mismo (se trata de un abogado que defiende habitualmente contraventores en estos casos); tiene resultados positivos a la hora de impedir que las pruebas resultantes de actuación policial prosperen.

El defensor habla con Daisy y le dice “vos acordate bien lo que te digo: vos no te reconocés en la filmación, no sos vos, no ejercés la prostitución, no estabas contoneándote, estás harta de que siempre te persiga la policía por ser travesti y que te pidan los documentos. A este tipo no lo conocés, no lo viste nunca, antes de ahora no existía” dice señalando con un gesto de cabeza al taxista que se acerca y se sienta a mi lado....Cuando el defensor de Daisy detecta la presencia del taxista, el otro imputado en la causa, en su caso en calidad de demandante de servicios sexuales en la vía pública, se dirige a él y le dice: “¿qué vas a hacer con ella? ¿Qué vas a decir? Nada, dice el taxista. ¿Vos no te acordás de nada, no? No, no recuerdo”, dice el taxista casi como ensayando la indagatoria. “¿No la vas a mandar en cana, eh?, no, no recuerdo nada. Muy bien!”, dice el defensor particular.

Indagado en la audiencia el taxista se niega a declarar. Luego, el juez le pregunta a Daisy “¿Tiene comprendido lo que se le está reprochando a Ud? va declarar?” su abogado le traduce “el juez te dice si querés decir algo”, “no, dice Daisy y su abogado defensor la reprende en voz baja “¡te acabo de explicar lo que tenías que decir!”. La audiencia, que transcurre a partir de los testimonios policiales y las intervenciones de los defensores, está por concluir. El juez, siguiendo el procedimiento pregunta nuevamente a los imputados si tienen algo para agregar o decir. Daisy dice “yo al señor -el taxista- no lo conozco. Sí quiero decir que cuando estoy en la esquina de mi casa, o voy al super, me paran, me piden documentos, me hacen actas”. Cuando le toca el turno al taxista, el mismo dice “a la señorita no la conozco, yo estaba parado por el semáforo”. La fiscal señala que no se ven contoneos y pide absolución. El juez da “veredicto liberatorio” y falla absolviendo sin costas a ambos.

Un caso del Artículo 41°: Yo quiero contar lo sucedido

CAPITULO II

LIBERTAD DE CIRCULACION

ART. 41

OBSTRUCCION DE LA VIA PUBLICA: *Impedir u obstaculizar la circulación de personas o vehículos por la vía pública o espacios públicos, salvo que sea en ejercicio de un derecho constitucional, y se haya dado previo aviso a la autoridad competente.* (Código Contravencional de la Ciudad de Buenos Aires).

En este caso, resulta especialmente interesante observar, a través del relato de los hechos según la persona imputada, la arbitrariedad policial en el ejercicio de sus tareas. Del mismo modo que en el caso anterior, el imputado responde en líneas generales al estereotipo de la población sujeta a la vigilancia y control policial. Sin embargo, a diferencia del otro episodio, se trata de una persona que no cuenta con estrategias definidas y organizadas que le permitan de inicio, impedir no sólo que la actuación policial de curso a la administración de justicia, sino además poder explicar las circunstancias en que tuvieron lugar las arbitrarias prácticas policiales. Al igual que en el caso anterior haremos algunas observaciones a partir del material recogido en campo.

EL CASO

El Sr. Z, es un hombre de poco más de 30 años; es ciudadano boliviano y residente en la Argentina desde su infancia. Vive en un barrio de casas bajas, de sectores medios-medios, en la zona centro-oeste de la ciudad. Hace changas, trabajando ocasionalmente como remisero o haciendo trabajos de albañilería y pintura. Las últimas tormentas habían hecho colapsar finalmente el desagüe del patio de su casa, que se inundó. Acordó entonces con el propietario de la casa y con un vecino del mismo edificio (es una casa de departamentos por pasillo), cambiar el caño. Esa mañana del verano de 2002 trabajó con su vecino levantando las baldosas de la vereda sin romperlas. Después de dejar al descubierto el caño a cambiar, depositaron a un lado la tierra que habían retirado. Al mediodía, fue con su esposa a comprar algunos materiales faltantes para terminar el arreglo. De acuerdo al acta contravencional, el personal policial en tareas de patrullaje por la zona, observando una situación encuadrada en el artículo 41°, procedió a registrar el hecho labrando un acta al Señor Z. Según el Señor Z en cambio, los policías lo siguieron con el patrullero e hicieron que se detenga, le pidieron la documentación del

automóvil, y finalmente, después de comprobar que los papeles estaban en regla comenzaron a preguntarle por el trabajo sobre la vereda. El Señor Z. sostiene que la policía quería “arreglar” y que él esta vez quiso “ver hasta donde llegaba todo”. Al acta la firman dos testigos particulares. El hecho sería resuelto a través de un juicio oral, once meses después. Se realizaron tres audiencias orales (por la ausencia, en una oportunidad de los testigos policiales y luego de uno de los testigos de acta). Finalmente la jueza penó al Sr. con un apercibimiento, la pena contravencional más leve, que de acuerdo al Código “consiste en un llamado de atención efectuado en privado por el juez o jueza al contraventor”.

Las prácticas policiales arbitrarias

La costumbre de lo arbitrario, según el Sr. Z.

A través del relato del imputado, es posible al igual que en el caso anterior, aproximarse a la dimensión cotidiana de las prácticas policiales fundadas sobre la arbitrariedad y la discrecionalidad. En este caso además, se puede observar las dificultades que encuentra una persona al no contar con una estrategia de limitación sistemática a estos controles, para poder explicar las circunstancias en que tuvieron lugar los hechos.

Diario de Campo

El Señor Z me contó que todos estos días (desde antes de la primera audiencia hasta la segunda, que tendrá lugar el día que estamos hablando) estuvo muy nervioso, y que la noche anterior casi no había podido dormir. Que su hija le había preguntado ¿otra vez vas a la cárcel hoy? Pero, ¿cómo fue todo? le pregunto. El Señor Z entonces me cuenta: Me estaban siguiendo, yo doblé hacia mi casa y entonces ponen la sirena y me indican que me baje. Me preguntan ¿sos remisero?, si le digo, pero hoy no estoy trabajando, me prestaron el auto, le muestro los papeles y estaban todos bien. Y entonces me preguntan ¿vos vivís acá? Si, le digo. Y eso? Me dicen señalando a la vereda. Estoy arreglando, le dije. Y le expliqué que se me inundaba la casa. Y, te voy a tener que hacer una contravencional, me dice. Pero mirá si yo estoy arreglando, porque se me inunda el patio. Llamé a mi vecino que me está ayudando para que te diga, porque yo de última pensaba y le dije, entonces se la tienen que hacer a él también. Estaba mi señora, que estaba embarazada y mi nena. Ella, le discutía, ¿es mujer viste? Le decía haceme una a mí también, pero, bueno, yo le dije que dejara. Y le dije al policía, bueno hacela, yo no voy a firmar porque me parece injusto.

Y los testigos, quienes son? le pregunté. Y, un auto que pasaba, los agarraron al voleo. No son del barrio, tampoco. Y yo sé que uno de ellos dio una dirección que no existía.

¿Vos lo viste al defensor antes de que vinieras aquí la semana pasada?

Si, lo había visto, como a las dos semanas de cuando fue, el parece que vio que yo no quise firmar, que me negué y me dijo, vos negate a declarar. Pero yo quería contar lo sucedido, como dije acá en el juicio. Y bueno, pero yo pensé que si él que sabe, me dice eso es porque sabrá que es lo mejor. Y después volví a ir y me dijo, “sabés que esto fue para juicio?!”

...A mi –me dice– siempre me paran, yo sé, es por la tez morena. A veces les doy, como dicen ellos “si me das para el café...” entonces vos no tenés que darle así (hace un gesto como de quien paga), tenés que hacer así (pone la cédula de identidad en la palma de la mano, indicando que bajo la cédula va el billete). Ellos te enseñan, te dicen “dame con el documento”. Pero esta vez no quise darle nada, yo le dije que no firmaba porque me parecía injusto y dije vamos a ver hasta donde llega esto. Otras veces me pasó, te paran y si tenés todos los papeles en regla entonces te empiezan a decir, pero no llevás el cinturón puesto, ¿sabes cuanto te va a salir? (la boleta), 180 pesos... lo que pasa es yo les tengo más miedo a los policías que a un ladrón. Con el ladrón me puedo agarrar a trompadas, con el policía tengo las manos atadas, dice echando sus manos hacia atrás como si estuviera esposado. A la tercera audiencia el Señor Z, aunque estaba menos nervioso que las veces anteriores decía que quería que todo termine, que el había hecho todo esto para ver hasta donde llegaba, y que ahora ya tenía una conclusión: “la próxima vez hay que arreglar, 5, 10 pesos y se terminaba todo...”

El procedimiento según los funcionarios policiales

En la segunda audiencia declararon los testigos policiales. Nada de lo relatado por el Sr. Z es mencionado allí. Los policías, como en el caso anterior, inicialmente no recuerdan el hecho debido, según sus propias palabras, al tiempo ya transcurrido. Sus declaraciones sólo reiteran lo que leen de sus propias anotaciones en el acta contravencional. En este caso no hay otras pruebas documentales, sólo se cuenta entonces con las actas, las declaraciones policiales y la del testigo de acta.

En la segunda audiencia fueron interrogados los agentes preventores. A ambos se les exhibió el acta, a los efectos de que reconocieran sus firmas y “recordaran” el hecho...

El primer policía, un subinspector, pidió ver nuevamente el acta y dijo “la hice de oficio”

¿no tuvo denuncia? preguntó la juez,

“no, la hice de oficio, hay sólo testigos de la infracción y de labrado de acta”.

..El defensor le preguntó cuál era el volumen de materiales sobre la vereda

P-no recuerdo

D-y qué tipo de materiales eran?

P-no recuerdo

D-y cómo precisa ud. entonces el hecho?

P-le vuelvo a repetir que actas contravencionales, y no sólo de art. 41º, hacemos todo el tiempo nosotros, además tenga en cuenta que fue en enero.

D-vio aparte del acusado a otra persona que lo estaba ayudando?

P- no recuerdo, pero entiendo que no porque si no lo hubiera puesto en el rubro observaciones.

...Interrogado el testigo de acta, luego de reconocer su firma en la misma, extendiendo su declaración cuenta que “venía por [nombre de la calle] de este a oeste y fui detenido por un móvil de la seccional que me dijo que testimoniara por un montículo de tierra”. Luego respondió a las preguntas de la fiscalía, de la defensa y de la juez acerca del grado de obstrucción que producía el montículo de tierra sobre la vereda.

Algunos comentarios

En ambos casos se puede observar que la judicialización del campo contravencional aparece sobreimpuesta a las prácticas policiales que parecen presentar continuidad con las que tenían lugar bajo el régimen anterior, orientadas por el “olfato” y la práctica rutinaria de operar con y sobre ciertos sectores sociales. En el caso Daisy, adquiere visibilidad la cotidianeidad y rutinización de la vigilancia policial sobre las actividades vinculadas a la prostitución callejera, así como por otra parte, se hace evidente la posesión de ciertos recursos sociales y simbólicos que le permiten a la supuesta contraventora eludir la sanción judicial aunque no así, eludir el control policial, al que diariamente se encuentra sujeta. En el caso del Señor Z, se pone de manifiesto la arbitrariedad del procedimiento policial, que por lo demás, se vuelve invisible a los ojos de la instancia de administración de justicia. El episodio por el cual el Señor Z se vio imputado y posteriormente apercibido contravencionalmente (la violación del artículo 41º) fue, en los hechos –o al menos desde fuera de la lógica jurídica-, resultado de un habitual procedimiento policial por “olfato” esto es regido por cierta “selectividad”.

4.3.3. “Lo que sale” del sistema de justicia contravencional: causas con sentencia firme condenatoria - Años 1999, 2000 y 2001¹⁰⁰:

Somos conscientes de que esta puesta en relación entre “lo que entra” y “lo que sale” del sistema de justicia contravencional no refiere en todos los casos, a datos de los mismos años. Ello así, ya que contamos con datos sobre actas contravencionales labradas en los años 2001 y 2002, mientras que para el caso de las sentencias condenatorias estamos considerando los años 1999, 2000 y 2001 (los dos primeros completos, incluso con datos sobre contraventores, mientras que en el caso del último no contamos con datos referidos a contraventores y tipo de penas). Sin embargo, consideramos pertinente a los efectos ilustrativos considerarlos en tanto estimamos que indican tendencias. Por lo demás, el propio sistema de justicia contravencional no cuenta con datos discriminados por año para los casos de actas ingresadas entre los años 1998 y 2000. En estos años, según nos informaron, la forma adoptada para sistematizarlos no permitía su discriminación anual, con lo cual sólo era posible contar con un listado de la cantidad de actas contravencionales labradas por comisaría para todo el período. Las dificultades para obtener estos datos a través de la Policía Federal hizo imposible, al momento de elaborar este trabajo, contar con ellos (de hecho tampoco se han publicado a través de esta institución los datos referidos a 1997 y los primeros meses de 1998 bajo el viejo régimen de edictos policiales). Es claro que, en este sentido, todos estos inconvenientes, hacen a las particularidades y especificidades del campo¹⁰¹.

Hechas las aclaraciones pertinentes y definidas así las limitaciones del caso, lo cierto es que resulta interesante, considerar el universo referido a las causas con sentencia firme condenatoria con el objeto de indagar si las sentencias condenatorias recaen sobre los mismos tipos contravencionales. Sin embargo, antes de ello cabe destacar que ya al primer momento de contrastar ambos universos se hace evidente la significativa distancia que media entre la dimensión de uno y otro: hay condenas sobre un 1% aproximadamente del universo de actas labradas. Así, para el año 1999 se informan 1073 sentencias condenatorias; 1310 para el año 2000 y un valor considerablemente

¹⁰⁰ Datos de elaboración propia a partir de la información provista por el Registro Judicial de Contravenciones.

¹⁰¹ Para ampliar sobre las dificultades en la recolección, sistematización y reconstrucción de los datos, así como sobre las particularidades de ello en el campo jurídico, ver: Tiscornia, 2003.

menor, de 708, para el año 2001¹⁰². Con respecto a este punto, no olvidamos que es posible que una cantidad x de actas se encontraran en trámite al momento de cierre de las estadísticas anuales (considerando en este estado, sobre todo aquellas que siguieron su trámite por la vía de los recursos –i.e. apelaciones–), y por lo tanto no contarán aún con sentencia firme; y por lo demás, sólo estamos considerando las sentencias condenatorias, esto es, las que han supuesto algún tipo de pena y no las absoluciones ni los archivos. Pero, es por esto mismo que nos resulta interesante su puesta en comparación, ya que de algún modo este procedimiento nos permite poner en relación –de una manera bastante mediatizada por cierto– rutinas y racionalidades diferentes, o al menos contrastar la lógica policial con las prácticas judiciales.

Lo que a primera vista resulta interesante observar es que varía de manera notable el peso de los artículos considerados en el universo de “lo que entra” (esto es, las actas labradas) respecto del universo de “lo que sale” (es decir, las sentencias condenatorias). Así, mientras “lo que entra” se concentra en el artículo 71° *“Alteración de la tranquilidad pública: ofrecer o demandar para sí u otras personas, servicios sexuales en espacio públicos”*, y luego, aunque con una importante distancia, tanto en términos de valores absolutos como relativos, “lo que sale” se concentra principalmente en el artículo 41° *“Obstrucción de la vía pública: Impedir u obstaculizar la circulación de personas o vehículos por la vía pública o espacios públicos, salvo que sea en ejercicio de un derecho constitucional, y se haya dado previo aviso a la autoridad competente”*. (el 35%, 39% y 27% de las penas en los años 1999, 2000 y 2001).

¹⁰² No desconocemos que en el campo penal existe una medida denominada “tasa de dificultad” o “efecto embudo del sistema penal” (Lemgruber, Julieta. 2000), que explica como parte de la propia racionalidad del sistema penal la distancia cuantitativa (razón) que media entre la cantidad de delitos cometidos y la cantidad de sentencias condenatorias. Esta tasa de cuenta de las “pérdidas” que ocurren en las varias etapas del sistema de justicia; pérdidas ocasionadas no sólo debido a la diferencia -cuantificable por la vía de los estudios de victimización- entre los hechos delictuosos ocurridos y los hechos efectivamente captados por el sistema penal (que dan lugar a la cifra negra), sino también debido a la fuga o filtro de casos cuando se pasa de hechos conocidos a esclarecidos en sede policial, y de allí a la investigación en sede judicial; todo lo cual se vincula por una parte con la eficiencia en las tareas de investigación policial y por otra con las limitaciones provenientes del régimen de garantías. Sin embargo, no pretendemos trazar aquí una discusión sobre la eficacia de la justicia contravencional. Antes bien, nos interesa a través de la puesta en relación de estos datos entre “lo que entra” y “lo que sale” a y de la Justicia Contravencional, poner de manifiesto la existencia y operatoria de dos regímenes simultáneos. Uno, que parece ser la continuidad de ciertos *modus operandi* policial, de carácter habitual y rutinizado, que da cuenta de cierto modo tradicional de “hacer las cosas” y gestionar la seguridad; y otro que, orientado por una racionalidad jurídica, pretende “civilizar” el procedimiento contravencional, que en virtud de la creación del Código pretendió, formalmente al menos, limitar el poder policial.

El artículo 71° en cambio, que encabeza las prioridades preventivas de la policía, observa penas del orden del 5% en los años 1999 y 2000 y del 8% en el año 2001. El artículo 73° “*Ensuciar Bienes. Orinar y/o defecar fuera de los lugares permitidos. Manchar o ensuciar bienes de propiedad pública o privada.*”, uno de los destacados en el labrado de actas, aunque con una incidencia sobre el total de actas ingresadas del orden del 10% en promedio en los años analizados, presenta al momento de considerar las condenas con sentencia firme, una incidencia sobre el total de condenas que en el año 1999 es del 16%, en el 2000 del 20% para verse notoriamente reducida al 10% en el año 2001. El artículo 72° “*Ruidos Molestos. Perturbar el descanso, la convivencia o la tranquilidad pública mediante ruidos que por su volumen, reiteración o persistencia, excedan la normal tolerancia.*” en cambio, presenta un peso que va del 7% al 9% para los años en consideración; mientras que los artículos 42° bis “*Exigir retribución por el estacionamiento o cuidado de vehículos en la vía pública, sin autorización legal.*” y el artículo 3° de la ley 255 “*Contravenciones de Juego*” no llegan a figurar entre aquellos con una incidencia significativa dentro del universo de sentencias firmes condenatorias. Se destacan en cambio aquí algunos otros artículos referidos a contravenciones tales como suministro de alcohol a menores o las vinculadas a tránsito.

Respecto de los contraventores con sentencia firme condenatoria, en los años 1999 y 2000 –años para los que disponemos datos sobre estas variables– el perfil de contraventor describe a un varón (89% y 92% respectivamente) de entre 20 y 29 años (29% y 30% en cada uno de los años considerados), nacido en argentina (86% y 88%), perfil cuya incidencia en cada una de las variables consideradas como se desprende de los datos ha observado una variación positiva.

Con respecto a la forma más frecuente adoptada para la resolución de las causas, esta ha sido, para los años 1999 y 2000, la de juicio abreviado, lo cual supone en términos de prácticas y de procedimiento, una “simplificación del procedimiento” (Varela, 2003)¹⁰³, aunque en el año 2001 se observa un importante incremento de los juicios orales (de todos modos en este punto es necesario ser aún más cauteloso que en el resto de las variables en consideración, ya que en el mismo tiene especial significado el hecho de

¹⁰³ Esta forma de resolución ha sido explicada en el apartado sobre tramitación y procedimiento en la justicia contravencional. Más detalles sobre esta modalidad son descritos en Varela, 2003.

que se esté considerando un universo en términos absolutos que es prácticamente la mitad del que corresponde al año anterior). Para los años de los que disponemos datos sobre las penas (esto es, 1999 y 2000), se puede observar que las mismas son mayoritariamente de apercibimiento y multa (entre ambos tipos llegan al 71% para el año 1999 y al 78% para el 2000, observándose un crecimiento del apercibimiento en detrimento de la multa en el año 2000). El apercibimiento como tipo de pena, implica un “llamado de atención” del juez hacia el contraventor, y es la pena más leve que considera el Código.

5. CONCLUSIONES

5.1. Algunas consideraciones a partir de los datos

De una primera lectura de los datos cuantitativos de la actividad del sistema de justicia contravencional se desprende que, en términos de contravenciones registradas, una marcada disminución de actas labradas –por edictos policiales en el viejo régimen, por artículos contravencionales en el nuevo–.

Por lo demás, en tanto el nuevo régimen sólo contempla la aprehensión¹⁰⁴ –en sede el Ministerio Público– a los fines de determinar identidad o imponer el cese de reiteración de conducta, y en caso de haber arresto, éste es un tipo de pena que se dicta luego de un proceso judicial que está por fuera de las facultades policiales. Así, es obvio que no todas estas contravenciones han implicado algún tipo de aprehensión; mientras que con los Edictos (tal como puede observarse en los datos ya comentados y disponibles en el anexo estadístico) la cifras provistas por la Policía Federal refieren siempre a detenidos.

De todos modos, una segunda cuestión se nos presenta cuando ponemos en relación las series de datos referidas a “lo que entra” y “lo que sale” del sistema de la justicia contravencional. Aún sin tratarse de datos del mismo año, la contrastación de esta información pone de manifiesto en primer lugar, la importante distancia cuantitativa entre el cúmulo de actas ingresadas y el de sentencias con condena firme: hay condenas sobre un 1% aproximadamente del universo de actas labradas.

Por su parte, los tipos de penas son principalmente el apercibimiento y la multa, que entre ambos alcanzan una incidencia próxima al 80%. Y se destaca especialmente una más que importante disminución del peso del artículo 71°. Así, mientras el universo de “lo que entra” se concentra en este artículo (llegando casi al 60% del total de actas ingresadas), en el universo de “lo que sale” el mismo aparece en 5° lugar de importancia (de entre un total de 8 artículos con una incidencia considerable). En relación a los tipos

¹⁰⁴ Cabe aclarar no obstante, que no contamos con información –que estimamos sería de sumo interés– sobre la cantidad de personas remitidas a fiscalía para su identificación o debido a reiteración de conducta, así como sobre la cantidad de veces que cada persona que fue remitida a fiscalía, lo hizo (lo cual nos permitiría cuantificar dimensión de la clientela habitual del sistema).

de artículos con sentencia firme condenatoria se observa la presencia en primer lugar del artículo 41° “*Obstrucción de la vía pública*”. Este artículo, en el universo de actas labradas, si bien ocupa un segundo lugar en importancia, presenta una incidencia del orden del 17% en promedio. El artículo 73° “*ensuciar bienes*” que en el caso del universo de actas labradas por la policía ocupa el tercer lugar en importancia -con una incidencia que está en promedio en el orden del 10%-, en el universo de sentencias condenatorias alcanza en promedio una incidencia del 15%. Luego, se observa la importante presencia de las contravenciones de tránsito que concentran el 17% de las condenas.

En cierto sentido, una medida de la distancia entre las nuevas normas judiciales y las prácticas policiales puede observarse entre las cerca de 95.000 actas labradas a lo largo de un año frente a las 1.000 –en promedio- sentencias condenatorias con condena firme. Se nos puede decir que este razonamiento es falaz, toda vez que las actas labradas, aún cuando no hayan llegado a una instancia final con sentencia condenatoria, han funcionado en términos de prevención y de manera eficaz. También, se podría argüir que la existencia de una cantidad tan reducida de sentencias condenatorias en relación con el total de actas ingresadas da cuenta del espíritu garantista del sistema. Todos estos argumentos son atendibles.

Ahora bien, el hecho de que no haya sentencia condenatoria firme (aún descontando la cantidad de causas en trámite, apeladas en Cámara o el Tribunal Superior) no supone estar eximido del control policial, ni liberado de prácticas habituales discrecionales de esta agencia. Es más, podríamos incluso sugerir la convivencia de racionalidades diferentes. Una que hace al control y la vigilancia policial sobre el territorio, orientada a ciertos grupos estereotipados y estigmatizados de personas que, de acuerdo al “olfato policial”, son objeto de control, de vigilancia, y de “administración” por parte de la policía. De hecho, el sentido que la agencia policial asignaba a las contravenciones -bajo el viejo régimen de los edictos policiales- era el de “contener la marginalidad y el estado predelictual” que ponían en riesgo la pretendida seguridad urbana. Y otra racionalidad que, ceñida al procedimiento normativo instaurado procede según los

hechos informados y con las pruebas producidas a tal fin, con el objeto de identificar la ocurrencia de contravención alguna y proceder en consecuencia¹⁰⁵.

En este sentido, entendemos que el trabajo de campo aquí presentado y analizado, nos aproxima en algo a dar cuenta de la habitualidad con que las prácticas policiales operan arbitraria y discrecionalmente sobre ciertos grupos sociales que, eventualmente, cuentan con más o menos recursos para limitar la vigilancia y el control policial sobre sí. A través del análisis de los datos, que nos describen las situaciones en que los hechos llegaron a convertirse en “presuntas” contravenciones y los grupos sobre las que las mismas recaen, puede vislumbrarse una forma de intervención policial que presenta ciertas continuidades con los usos y costumbres desplegados bajo la vigencia de los Edictos policiales: el someter a control por “portación de cara”, el labrar actas basado en la necesidad de salir a “hacer estadística” -expresión que parece resumir un criterio institucional de medir el rendimiento del trabajo policial-, el llevar a cabo procedimientos preventivos de manera más o menos arbitraria o discrecional; todas éstas, prácticas habituales en la institución policial que configuran una particular forma de gestionar y administrar conductas y tipos sociales y que, por lo que se observa, parecen tener continuidad.

Así las cosas, es claro para nosotros que no va de suyo que la modificación de un orden normativo dé lugar a la eliminación de las prácticas cotidianas bajo las cuales, históricamente, se ha gestionado cierta noción de seguridad y orden social. En este sentido es que, a través del análisis de los datos podemos sostener que, aún bajo el nuevo modelo, y aunque con más garantías, no parece haber variado la clientela sujeta al control, vigilancia y “administración” –ni las prácticas policiales que implican: prostitutas y travestis, cuidadores de coches, vendedores ambulantes, cartoneros. Todas ellas personas cuya presencia puede no agradar a un sector de los vecinos de la ciudad, algunas desarrollando actividades que pueden eventualmente ofender la moral individual, pero que ciertamente no permiten imaginar que pongan en riesgo la seguridad ciudadana¹⁰⁶.

¹⁰⁵ En tanto no es objeto de nuestro análisis la lógica jurídica, sólo nos limitamos a señalar esta distinción entre ambas racionalidades, y la persistencia de ciertas prácticas policiales.

¹⁰⁶ En un fallo sobre el artículo 71º, el Dr. Julio B. Maier, Vicepresidente del Tribunal Superior de Justicia de la CABA (Expte. 1541 “M.S., C. S/queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en M.S., C.

5.2. Consideraciones finales

Hemos tratado de presentar en este trabajo algunas de las formas específicas, particulares, en que se ejerce el poder de policía en la Ciudad, así como describir los grupos sociales sobre los que mayoritariamente el mismo opera. Ello así porque, tal como señalamos en las primeras páginas de este trabajo, entendemos que resulta enriquecedora una lectura que propicie capturar la dimensión rutinizada y habitual en que se ejerce el poder policial. Porque, si bien es claro que la policía es una institución que forma parte del aparato del Estado, una mirada centrada exclusivamente sobre la arquitectura institucional del mismo poco podría decirnos acerca de las formas en que este poder se ejerce. Y, este ejercicio de poder, en su expresión local, puede desde nuestra perspectiva ser considerado como una de las formas en las que se expresa la estatalidad que, en su dimensión cotidiana, nos muestra su cara discrecional, abusiva y también violenta.

El trabajar sobre un campo de intervención policial –como el contravencional– en cierto sentido liminar; esto es, no se trata de delitos, sino de asuntos de menor cuantía; se trata de hechos nimios, más próximos a esas “cosas de nada” que al crimen, posibilita capturar la modalidad y lógica particular con que se sobreimprime el poder de policía sobre el cuerpo social. Y al mismo tiempo, constituye una especie de “tester” respecto de los niveles de abuso y violencia que la sociedad está dispuesta a tolerar. Distinguiendo en este punto, claro está, los niveles de tolerancia diferenciales según se trate de grupos más o menos incluidos.

Entendemos que el indagar sobre qué forma de hacer las cosas, sobre qué prácticas “reales” se sostiene aquello que se formula en términos de políticas de seguridad, es relevante tanto a los efectos de incidir en la discusión pública respecto de la seguridad y de la violencia; como a los de confrontar con los discursos expertos, que sin comprender o eludiendo la comprensión de las formas locales en que se expresa la violencia de estado, propugnan reformas institucionales y procesos “democratizantes” sobre el poder

S/Infracción al Art. 71^o TSJ, Ciudad de Buenos Aires, 01/11/02) sostiene “...no hay duda de que perturba a algunos la mendicidad o la pobreza en los espacios públicos; algunos comprenderán la necesidad de quien pide o duerme en esos espacios, otros se sentirán molestos, otros tolerarán esas acciones, pero ninguno de ellos tiene derecho a pedir que esas acciones sean castigadas con la justificación de la tranquilidad pública.”

de policía (Tiscornia, 2000a). Y es relevante también, cuando se pretende pensar respecto de la posibilidad de establecer límites al poder de policía. Es decir, es claro –y en este sentido debemos volver a considerar aquella posible vía de indagación señalada en las primeras páginas– el carácter inherentemente violento de la policía. Ésta, por su propia naturaleza, esto es, por su posición, se halla estructuralmente ligada al ejercicio de la violencia que, monopolizada por el Estado ha sido delegada en el sistema penal del cual la misma es parte. Y por lo demás, su posición, tal como sostiene Benjamín (1991), la coloca en ese punto en el que el Estado, acude a y despliega el uso de la violencia, como *última ratio*, para sostener y reactualizar el orden legal, que de otra manera –en determinados contextos- le resulta imposible garantizar. En este sentido, por su carácter y su posición, es la cara más visible del poder y de la dominación, que no obstante se encuentra sujeta a la variabilidad de las condiciones de legitimidad en que se sostiene.

En el país en estos años, y de acuerdo a las formas en que la discusión sobre la violencia se ha tramado, paradójicamente esa cara más visible del poder y la dominación, quedó en gran medida capturada y oscurecida bajo una cuestión que, inicialmente construida como una cuestión socialmente problematizada, devino un fetiche: la seguridad. Y como se sabe, un fetiche se sostiene en la creencia. Así las cosas, pensamos que una vía de indagación fértil sería mirar allí donde la creencia se sostiene: en ciertas ideas del orden y del control, que nos permitirían observar los modos particulares de intervención y administración policial. Lo cual no impidió por cierto que advirtiéramos cómo estas cuestiones se enlazaban con otras discusiones de orden político, donde diferentes sectores sociales intervinieron y presionaron, definiendo cierto escenario dentro de cuyos límites se debatirían estos asuntos.

Ahora bien, estas discusiones que se vincularon a disputas político partidarias y por ende también político electorales; no deberían oscurecer el carácter político que reviste la cuestión sobre el poder de policía, y que remite en última instancia al problema del poder y su relación con el orden social. Cuestiones éstas, que sería bueno no dejar de lado al momento de pensar la complejidad de la relación entre Estado y Sociedad, especialmente en el campo de la administración de la penalidad.

En un escenario donde se evidencia por una parte la debilidad de la articulación de consensos sociales sobre la limitación del poder policial, y simultáneamente por otra, la hegemonía del tema de la seguridad urbana en la agenda pública; y en el que, por diversos motivos, adquieren fuerza las posiciones que consideran, desde la lógica del “jurista ingenuo”, que la modificación de las normas es capaz por sí sola de cambiar la realidad; puede ser un buen camino cuestionar el campo visual sobre el que se construyen los problemas sociales. Si, como sostiene Christian Ferrer (1995), un sistema de dominación produce también un *régimen de visibilidad* que, paradójicamente, no deja ver en ciertas direcciones, puede resultar fértil volver la mirada hacia donde se dice, no hay nada. En definitiva, hacia los resortes invisibles de las relaciones de poder, hacia lo infinitamente pequeño del poder político.–

ADDENDA (o notas sobre los nuevos avatares del Código)

Mientras terminábamos de escribir este trabajo, nuevamente el Código Contravencional volvía a ser materia de debate en la Legislatura de la Ciudad. Esta vez la discusión aparecía tramada con aquella vinculada al proceso de creación de una policía comunitaria -paso previo a la formación de una policía autónoma de la Ciudad- en el marco del Plan de Seguridad Porteño, acordado entre el gobierno de la ciudad y el gobierno nacional. Y nuevamente también, reapareció la variada gama de posiciones que va desde aquellas que propugnan la derogación del actual código y su sustitución por otro más duro, hasta las que propician una reforma a través de la modificación de algunas figuras. En cualquier caso, y desde posicionamientos más o menos radicalizados, una vez más la discusión sobre las contravenciones aparece subsumida bajo la cuestión de la seguridad -esgrimida como valor y como necesidad-, y a partir de ello se argumenta y presiona, propiciando tipificar las conductas definidas como acecho y merodeo, el endurecimiento de las penas, la figura del reincidente y la inclusión indirecta de la franja etaria de 15 a 17 años por la vía de la responsabilidad de los padres sobre las faltas que cometan sus hijos (Diario La Nación, 28/12/03).

El comienzo de esta nueva etapa de discusión pública tuvo lugar en la sede de la Legislatura de la Ciudad a mediados del mes de febrero del 2004, mientras en sus puertas un nutrido grupo de militantes sociales y organismos de derechos humanos manifestaba su oposición a la reforma del Código. Si los acontecimientos devienen como está previsto, la cuestión será debatida y tratada en Audiencia Pública durante el mes de abril de este año. No es posible, por cierto, predecir los resultados del debate, pero sí podemos imaginar las principales líneas argumentales de una discusión que, al día de hoy, no ha conseguido más que acuerdos provisorios y consensos parciales.

Buenos Aires, 24 de febrero de 2004

6. BIBLIOGRAFÍA

- Benjamin, Walter. 1991. "Para una crítica de la violencia". En: *Para una crítica de la violencia y otros ensayos*. Iluminaciones IV. Madrid, Taurus.
- Bretas, Marcos. 1995. *A Guerra das Ruas. Povo e Polícia na Cidade do Rio de Janeiro*. Río de Janeiro, Arquivo Nacional.
- Codato, Adriano Nervo y Perisinotto, Renato Monseff. 2001. "O Estado como instituição. Uma leitura das 'obras históricas' de Marx". En: *Crítica Marxista*, N° 13. São Paulo, Octubre.
- Crocchia, Mariana. 2003. "Imágenes y discursos de (des)orden e (in)seguridad urbana". Tesis de licenciatura en Ciencias Antropológicas, UBA, mimeo.
- Chillier, Gastón. 1997. "La denuncia de un ex-policía. Análisis de las causas y consecuencias de las prácticas de la policía federal". *Documentos de Trabajo*, CELS.
- Chillier, Gastón. 1998. "La sanción de un código de convivencia urbana: causas y efectos de la eliminación de las detenciones arbitrarias por parte de la Policía Federal". *Documento de Trabajo del Seminario: Las reformas policiales en Argentina*. CELS, Buenos Aires, 1 y 2 de diciembre.
- Chillier, Gastón. 1999. "El reemplazo de los edictos policiales por un código contravencional". En: *Derechos Humanos en la Argentina. Informe Anual 1998*. Buenos Aires, CELS/Eudeba.
- Durkheim, Emile. 1986. *Las reglas del método sociológico*, Madrid, Orbis.
- Eilbaum, Lucía. 2003. "El drama de la ejecución de una policía "al servicio de la comunidad". En: Tiscornia, Sofía (comp.) *Burocracias y violencia. Ensayos sobre Antropología Jurídica*. Buenos Aires, Antropofagia, (en prensa).
- Eilbaum, Lucía y Pita, María Victoria. 2001. "Seguridad y Violencia Institucional: legitimación e impugnaciones de las formas de intervención estatal". En: *Actas IV Reunión de Antropología del Mercosur*. Curitiba, Brasil.
- Ferrer, Christian. 1995. "El mundo inmóvil. Prólogo". En: Debord, Guy. *La sociedad del espectáculo*. Buenos Aires, La Marca.
- Foucault, Michel. 1976. *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*. México, Siglo XXI.
- Foucault, Michel. 1995. *La verdad y las formas jurídicas*. Barcelona, Gedisa.
- Geertz, Clifford. 1994. "Conocimiento local: hecho y ley en la perspectiva comparativa". En: *Conocimiento local. Ensayos sobre la interpretación de las culturas*. Barcelona, Paidós.
- Gentili, Rafael. 1995. ...*Me va a tener que acompañar. Una visión crítica sobre los edictos policiales*. Buenos Aires, CISALP/Del Naranjo.
- Godelier, Maurice. 1998. *El enigma del don*. Barcelona, Paidós.
- Halperin Donghi, Tulio. 1994. *La larga agonía de la Argentina peronista*. Buenos Aires, Ariel.
- Lemgruber, Julieta. 2000. "O Sistema Penitenciario Brasileiro", en: Cerqueira, Daniel y Lemgruber, Julieta (Orgs.). *Criminalidade, Violencia e Segurança Pública no Brasil: Uma discussão sobre as Bases de Dados e questões Metodológicas. 1º Encontro: Conceituação do Sistema de Justiça Criminal. Crime e relato I: As bases de dados policiais*. Diretoria de Estudos Sociais. Fórum de Debates. IPEA Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada).
- Levene, Ricardo (h). 1968. *Introducción al derecho contravencional*. Buenos Aires, De Palma.
- López Garrido, 1987. *El aparato policial en España*. Barcelona, Ariel.
- Maier, Julio. 1996. "Breve historia institucional de la Policía argentina". En: *Justicia en la calle. Ensayos sobre policía en América Latina*. Colombia, Diké.
- Maier, Julio; Abregú, Martín y Tiscornia, Sofía. 1996. "El papel de la Policía en la Argentina y su situación actual". En: *Justicia en la calle. Ensayos sobre policía en América Latina*. Colombia, Diké.
- Martínez, Josefina; Palmieri, Gustavo y Pita, María Victoria. 1998. "Detenciones por averiguación de identidad: policía y prácticas rutinizadas"; En: Izaguirre, I. (comp.) *Violencia Social y Derechos Humanos*. Buenos Aires, Editorial CBC/UBA.
- Melossi, Darío. 1992. "La Gaceta de la Moralidad: El castigo, la economía y los procesos hegemónicos de control social". En: *Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales*, N° 1. Buenos Aires, CINAP/UBA, Facultad de Ciencias Sociales.

- Melossi, Darío. 1996. "Ideología y Derecho Penal. Garantismo jurídico y criminología crítica: ¿nuevas ideologías de la subordinación?". En: *Nueva Doctrina Penal*, 1996/A. Buenos Aires, Del Puerto.
- Misse, Michel. 2003. "Sobre la construcción social del delito en Brasil. Esbozos de una interpretación". En: *Publicación del Equipo de Antropología Política y Jurídica* (en preparación), FFyL, UBA.
- Oliveira, Alicia y Tiscornia, Sofía. 1997. "Estructuras y prácticas de las policías en la Argentina. Las redes de ilegalidad". En: *Seminario sobre Control Democrático de los Organismos de Seguridad Interior en la República Argentina*. Buenos Aires, CELS.
- Oszlak, Oscar. 1984. Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal. En: Oszlak, Oscar (comp.). *Teoría de la burocracia estatal*. Buenos Aires, Paidós.
- Oszlak, Oscar. s/f. "Diagnóstico Estratégico para la Reforma del Estado en América Latina: Orientaciones, Metodologías e Instrumentos". *Documento del CLAD*.
- Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo. 1982. Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. En: *Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo*, N° 1. Caracas.
- Pelacchi, Adrián. 2000. *Tratado sobre la seguridad pública*. Buenos Aires, Editorial Policial.
- Pegoraro, Juan. 1992. "Presentación en sociedad de la revista Delito y Sociedad". En: *Delito y Sociedad, Revista de Ciencias Sociales*. Año I, N°1, Buenos Aires.
- Pegoraro, Juan. 2001. "Control social penal: La ley y el orden". En: *Revista Encrucijadas, Universidad de Buenos Aires*. Año Uno, N° 11, Argentina Violenta. Estados Alterados.
- Pita, María Victoria. 1996. "Seguridad versus Desorden Social. El control social en los tiempos del ajuste". En: *Cuadernos de Antropología Social*, N° 9, Instituto de Ciencias Antropológicas, Sección Antropología Social, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.
- Rodríguez, Adolfo Enrique. 1975. *Historia de la Policía Federal Argentina*. Tomo VI, 1880–1916. Buenos Aires, Editorial Policial.
- Rodríguez, Adolfo Enrique. 1978. *Historia de la Policía Federal Argentina*. Tomo VII, 1916–1944. Buenos Aires, Editorial Policial.
- Romay, Francisco, L. 1963. *Historia de la Policía Federal Argentina*. Orígenes y evolución. Tomo I, 1580–1820. Buenos Aires, Biblioteca Policial.
- Rusconi, Maximiliano. 1998. "Reformulación de los sistemas de justicia penal en América Latina y policía: algunas reflexiones". En: *Pena y Estado, Revista Latinoamericana de Política Criminal*. Policía y Sociedad Democrática. Buenos Aires, Del Puerto.
- Sahlins, Marshall. 1997. *Islas de historia. La muerte del capitán Cook. Metáfora, antropología e historia*. Barcelona, Gedisa.
- Salessi, Jorge. 1995. *Médicos, maleantes y maricas*. Buenos Aires, Beatriz Viterbo.
- Sarrabayrouse, María José. 1999. "Grupos, status y jerarquías en el fuero penal. El caso de la justicia contravencional". Informe de Avance, Beca de Iniciación, UBACyT, Universidad de Buenos Aires, mimeo.
- Taussig, Michael. 1996. "Maleficium: el fetichismo del Estado". En: Taussig, Michael. *Un gigante en convulsiones. El mundo humano como sistema nervioso en emergencia permanente*. Barcelona, Paidós.
- Thompson, Edward, P. 1984. "La sociedad inglesa del siglo XVIII: ¿Lucha de clases sin clases?". En: *Tradicón, revuelta y conciencia de clase. Estudios sobre la crisis de la sociedad preindustrial*. Barcelona, Grijalbo.
- Tiscornia, Sofía. 1995. "Peligrosidad política o peligrosidad social? Seguridad ciudadana y procesos de construcción de hegemonía en torno al (des)orden democrático". En: *Serie Fichas de Cátedra*, 1, Departamento de Ciencias Antropológicas, Cátedra Antropología Sistemática I (organización social y política), Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras.
- Tiscornia, Sofía. 1998a. "Violencia policial. De las prácticas rutinarias a los hechos extraordinarios" En: Izaguirre, I. (comp) *Violencia social y derechos humanos*. Buenos Aires, Eudeba.
- Tiscornia, Sofía. 1998b. "Seguridad y comunidad". *Seminario Internacional de Seguridad Pública: Antiguos desafíos, nuevos modelos*. Belo Horizonte, Brasil.

- Tiscornia, Sofía; Eilbaum, Lucía y Lekerman Vanina. 1999. "Detenciones por averiguación de identidad. Argumentos para la discusión sobre sus usos y abusos". En: *Documentos de trabajo. Jornada "Las detenciones, facultades y prácticas policiales en la Ciudad de Buenos Aires. Análisis y propuestas"*. Buenos Aires, CELS, 5 de julio, mimeo.
- Tiscornia, Sofía. 2000a. "Violencia policial, derechos humanos y reformas policiales". En: *Delito y Sociedad, Revista de Ciencias Sociales*, Año 9, Número 14.
- Tiscornia, Sofía. 2000b. "Seguridad y cultura de la violencia. El teatro de la furia". En: *Revista Encrucijadas, Universidad de Buenos Aires*. Año 1, N° 1 noviembre.
- Tiscornia, Sofía y Sarrabayrouse María José. 2000. "El Código de Convivencia Urbana"; En: Abregú, Martín; Ramos, Silvina (ed.): *La Sociedad civil frente a las nuevas formas de institucionalidad democrática*. Cuadernos del Foro Año 2 Nro. 3. CEDES/CELS; Buenos Aires.
- Tiscornia, Sofía. 2003. Entre el honor y los parientes. Los edictos policiales y los fallos de la Corte Suprema de Justicia. El caso de "Las Damas de la calle Florida". En: Tiscornia, Sofía (comp.) *Burocracias y violencia. Ensayos sobre Antropología Jurídica*. Buenos Aires, Antropofagia, (en prensa).
- Zaffaroni, Eugenio Raúl. 1991. "¿Vale la Pena?", en: *Revista No Hay Derecho*, Año 2, N° 5, Buenos Aires, Editores del Puerto.
- Varela, Cecilia. 2003. "Expertos y profanos. El 'malestar' en la Justicia: El fuero Contravencional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, año 2001-2002". Tesis de licenciatura en Ciencias Antropológicas, UBA, mimeo.
- Williams, Raymond. 1997. *Marxismo y Literatura*. Barcelona, Península.

Fuentes

Normas y causas

- Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
 Código Contravencional de la Ciudad de Buenos Aires
 Ley de Procedimiento Contravencional
 Decreto Ley 17.550/43
 Decreto-Ley 333/58 (ratificado por ley 14.467),
 Decreto-Ley 6580/58
 Ley para el Personal de la Policía Federal 21.965
 Ley 24.059 de Seguridad Interior
 Decreto Ley 150/99
 Expte. 1541 "M.S., C. S/queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en M.S., C. S/Infracción al Art. 71º" TSJ, Ciudad de Buenos Aires, 01/11/02. Fallo Maier.

Documentos e Informes

- Centro de Estudios Legales y Sociales. 1999. Derechos Humanos en la Argentina. Informe Anual 1998. Buenos Aires, CELS/Eudeba.
- Centro de Estudios Legales y Sociales. 1998. Derechos Humanos en la Argentina. Informe Anual 1997. Buenos Aires, CELS/Eudeba.
- Comunidad Homosexual Argentina (CHA). 2001. Informe Anual sobre Violaciones a los Derechos Humanos y Civiles del año 2000.
- Informes Anuales sobre Procedimientos Policiales Fraguados de la Oficina de Investigación y Estadísticas Político Criminales, Fiscalía General de Política Criminal, Procuración General de la Nación.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos [IIDH]. 1984. Sistemas Penales y Derechos Humanos en América Latina. Primer Informe. Documentos y cuestionarios elaborados para el seminario de San José (Costa Rica), 11 al 15 de Julio de 1983, Buenos Aires, Depalma.
- Revista de Policía y Criminalística "Violencia y Criminalidad". En:, Año II, N° 4, Marzo de 1997, pp 4/14: 9-10).

Römer, Graciela. 2003. Orientaciones en la Opinión Pública sobre Violencia y Políticas de Seguridad.

Secretaría de Justicia. Subsecretaría de Asuntos Legislativos. 1988. Reforma del Régimen Contravencional. Informes (Relevamiento y análisis estadístico en la Justicia Correccional y en la Policía Federal Argentina).

Periódicos

Diario Clarín

Diario Página 12

Diario La Nación

7. ANEXO

INDICE DE CUADROS Y GRÁFICOS

Datos sobre Edictos Policiales, años 1992-1996

1. Detenciones por Edictos año 1996.
2. Evolución de población de detenidos por edictos según nacionalidad. Años 1992/1996.

Primera Serie de Datos. Actas Contravencionales según los Anuarios 2001 y 2002

Año 2001

1. Distribución de actas ingresadas, archivadas y en trámite por tipo de infracción
2. Distribución de total de actas ingresadas y archivadas por dependencia interviniente
3. Distribución de actas por artículos 71º, 41º, 73º, 42º bis, 72º y Art. 3º ley 255 según dependencia interviniente.
4. Distribución de actas ingresadas por artículos 71º, 41º, 73º, 42º bis, 72º y Art. 3º ley 255 según Fiscalía interviniente
5. Distribución de actas ingresadas, archivadas y proporción de archivadas sobre ingresadas por artículos 71º, 41º, 73º, 42º bis, 72º y Art. 3º ley 255 según Fiscalía interviniente
6. Mapas de distribución territorial (por comisarías) del total de actas contravencionales labradas y por los artículos 71º, 41º, 73º, 42º bis, 72º y Art. 3º ley 255.

Año 2002

1. Distribución de actas ingresadas por tipo de infracción
2. Distribución de total de actas ingresadas por dependencia interviniente
3. Distribución de actas por artículos 71º, 41º, 73º, 42º bis, 72º y Art. 3º ley 255 según dependencia interviniente
4. Mapas de distribución territorial (por comisarías) del total de actas contravencionales labradas y por los artículos 71º, 41º, 73º, 42º bis, 72º y Art. 3º ley 255.

Relevamiento sobre actas contravencionales ingresadas

1. Serie Procedimiento
 - a. Causa del acta
 - b. Tipo de lugar
 - c. Horario
 - d. Acciones seguidas
 - e. Tipo de testigo
 - f. Tipo de testigo según artículo
2. Serie Contraventores
 - a. Contraventor por sexo
 - b. Contraventor por artículo según sexo
 - c. Actividades descritas en acta por artículo
 - d. Contraventores por nacionalidad
 - e. Contraventores por lugar de residencia
 - f. Acciones seguidas por el contraventor
 - g. Acciones seguidas por el agente interventor (procedimiento)
3. Serie Contraventores Aprehendidos
 - a. Contraventores aprehendidos por artículo según sexo
 - b. Actividad desarrollada por los contraventores aprehendidos descripta en acta

- c. Contraventores aprehendidos por lugar de residencia
- d. Contraventores aprehendidos por edad
- e. Contraventores aprehendidos por causa del acta
- f. Contraventores aprehendidos por tipo de lugar
- g. Contraventores aprehendidos por horario
- h. Acciones seguidas por el agente interventor (procedimiento)
- i. Acciones seguidas por el contraventor
- j. Contraventores aprehendidos por tiempo de detención
- k. Contraventores aprehendidos por artículo según tipo de testigo
- l. Actividad descripta en acta

4. Planilla de Relevamiento

Segunda Serie de Datos. Causas Contravencionales con sentencia firme condenatoria, años 1999-2001

- 1. Cuadro Resumen. Sentencias Condenatorias según artículo años 1999/2001
- 2. Variación de totales anuales de causas con sentencia firme condenatoria y de contraventores y Variación en la distribución de artículos del Código Contravencional aplicados en causas con sentencia firme condenatoria
- 3. Variación en la distribución de causas con sentencia firme condenatoria según modo de resolución
- 4. Variación en la distribución de penas aplicadas en causas con sentencia firme condenatoria
- 5. Variación en la distribución de la población de contraventores con sentencia firme condenatoria según sexo
- 6. Variación en la distribución de la población de contraventores con sentencia firme condenatoria según grupo de edad
- 7. Variación en la distribución de la población de contraventores con sentencia firme condenatoria según nacionalidad

AÑO 1999 Y AÑO 2000

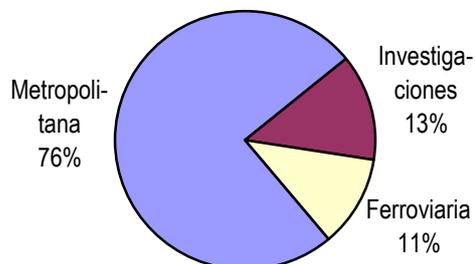
- 1. Distribución de artículos del Código Contravencional aplicados en causas con sentencia firme condenatoria
- 2. Distribución de causas con sentencia firme condenatoria según modo de resolución
- 3. Distribución de penas aplicadas en causas con sentencia firme condenatoria
- 4. Distribución de la población de contraventores con sentencia firme condenatoria según sexo
- 5. Distribución de la población de contraventores con sentencia firme condenatoria según grupo de edad
- 6. Distribución de la población de contraventores con sentencia firme condenatoria según nacionalidad

Detenciones por edictos. Policía Federal. Ciudad de Buenos Aires, 1996*

Distribución de detenidos por Superintendencia interviniente

Superintendencia	N
Metropolitana	115.565
Investigaciones	20.473
Ferroviaria	17.435
Total	153.473

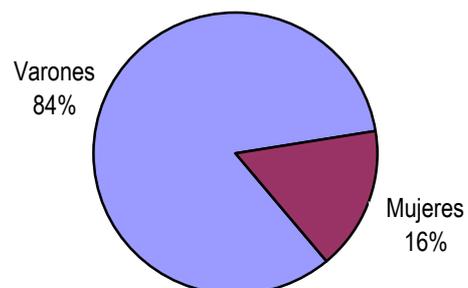
Distribución por Superintendencia



Distribución de detenidos por sexo

Sexo	N
Varones	128.365
Mujeres	25.108
Total	153.473

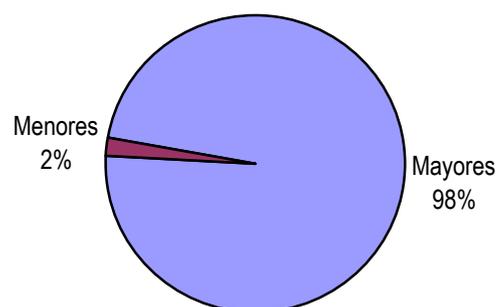
Distribución por Sexo



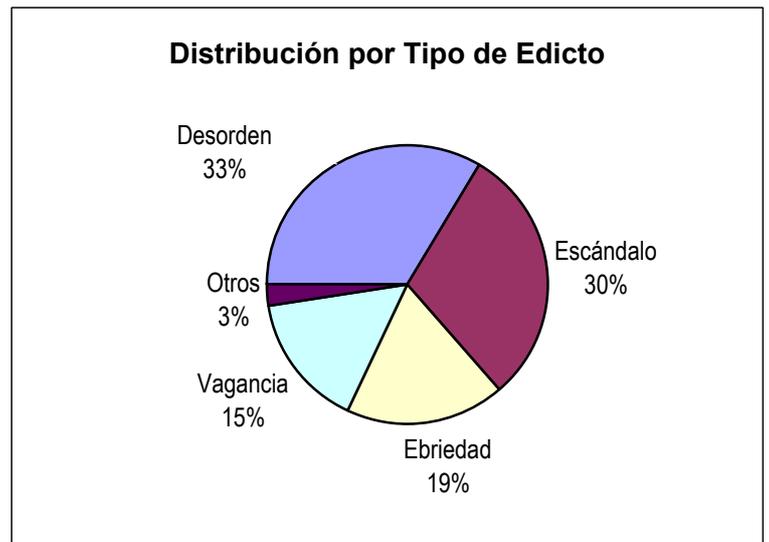
Distribución de detenidos por edad

Sexo	N
Mayores	150.511
Menores	2.962
Total	153.473

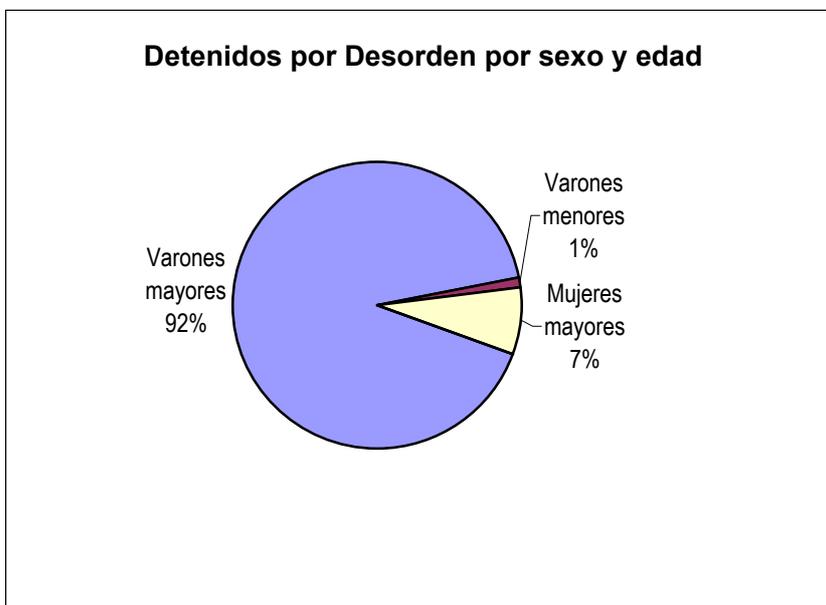
Distribución por Edad



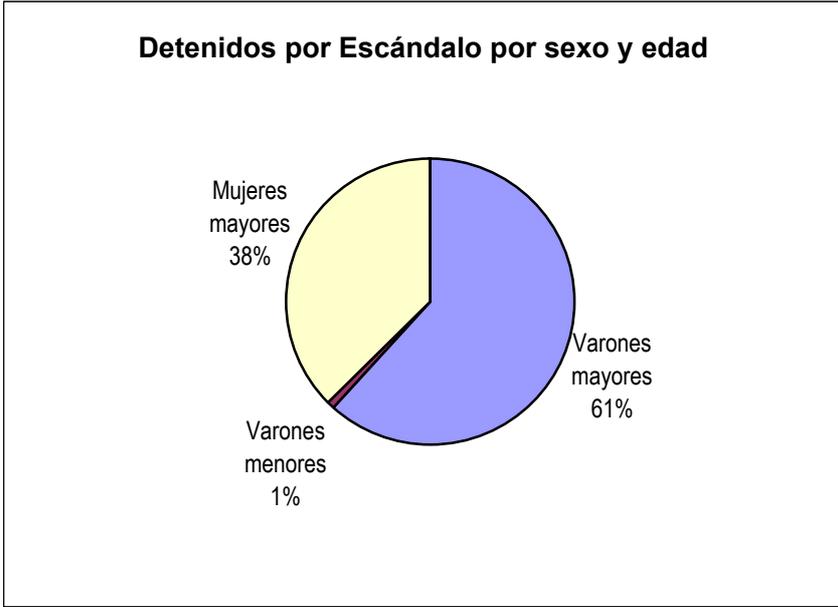
Distribución de detenidos por tipo de Edicto	
Edicto	N
Desorden	51.710
Escándalo	45.730
Ebriedad	28.454
Vagancia	23.681
Otros	3.898
Total	153.473



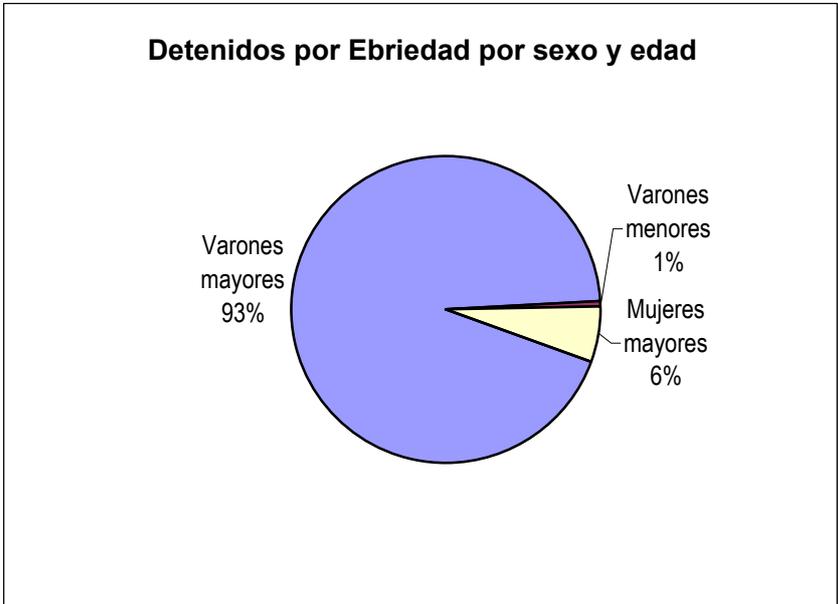
Detenidos por Edicto de Desorden por sexo según edad			
Sexo	Edad		Total
	Mayores	Menores	
Varones	47.309	486	47.795
Mujeres	3.868	47	3.915
Total	51.177	533	51.710



Detenidos por Edicto de Escándalo por sexo según edad			
Sexo	Edad		Total
	Mayores	Menores	
Varones	28.170	361	28.531
Mujeres	17.176	23	17.199
Total	45.346	384	45.730



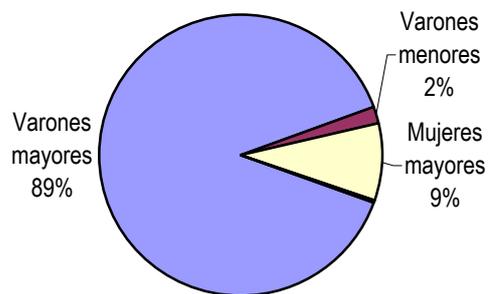
Detenidos por Edicto de Ebriedad por sexo según edad			
Sexo	Edad		Total
	Mayores	Menores	
Varones	26.619	182	26.801
Mujeres	1.628	26	1.653
Total	28.246	208	28.454



Detenidos por Edicto de Vagancia por sexo según edad

Sexo	Edad		Total
	Mayores	Menores	
Varones	21.041	476	21.517
Mujeres	2.074	90	2.164
Total	23.115	566	23.681

Detenidos por Vagancia por sexo y edad



* Elaboración propia en base a datos de la Policía Federal Argentina.

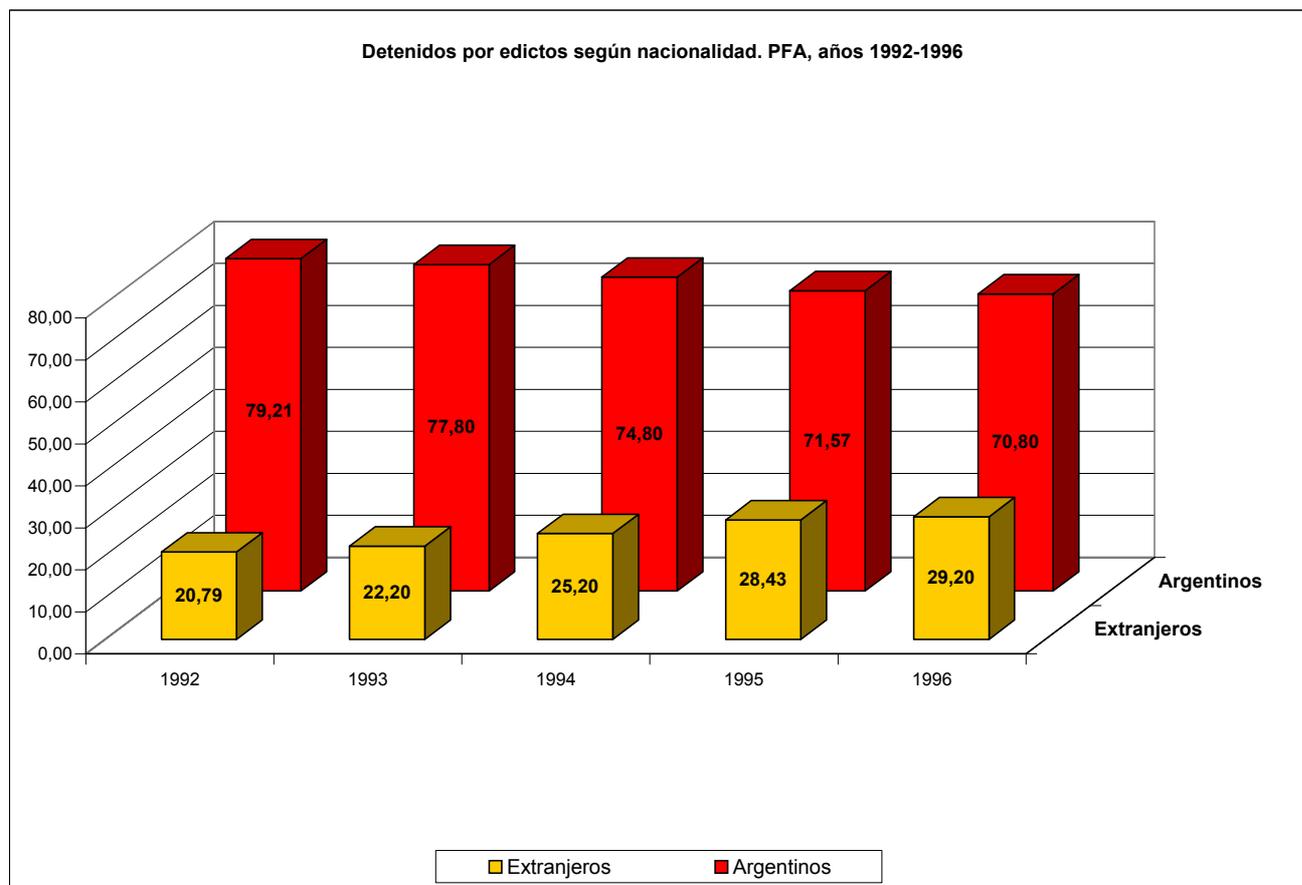
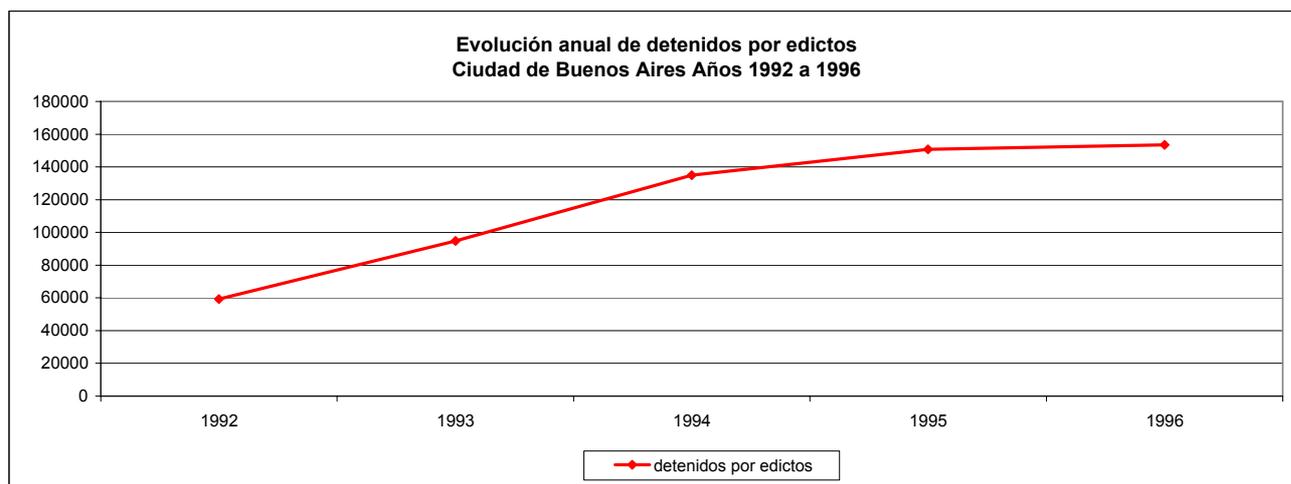
Distribución de apelaciones por sexo

Sexo	N	Incidencia sobre detenidos (%)
Varones	35	0,03
Mujeres	11	0,04
Total	46	0,03

Evolución de población de detenidos por edictos según nacionalidad*

Nacionalidad	1992		1993		1994		1995		1996	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Argentina	46.982	79,21	73.704	77,80	101.077	74,85	107.945	71,57	108.731	70,85
Bolivia	2.517	4,24	4.997	5,27	9.763	7,23	12.706	8,42	11.965	7,80
Brasil	313	0,53	461	0,49	879	0,65	912	0,60	1.019	0,66
Chile	2.263	3,82	3.243	3,42	3.884	2,88	5.774	3,83	5.305	3,46
Paraguay	813	1,37	1.467	1,55	2.670	1,98	3.627	2,40	3.667	2,39
Perú	4.198	7,08	7.558	7,98	12.352	9,15	14.675	9,73	16.606	10,82
Uruguay	1.796	3,03	2.410	2,54	3.435	2,54	3.929	2,60	4.836	3,15
Otros	433	0,73	900	0,95	978	0,72	1.262	0,84	1.344	0,88
Total	59.315	100,00	94.740	100,00	135.038	100,00	150.830	100,00	153.473	100,00

* Datos elaborados por la Policía Federal Argentina. Revista de Policía y Criminalística N°4, marzo de 1997, Editorial Policial.



Justicia Contravencional - Ciudad Autónoma de Buenos Aires - Año 2001*

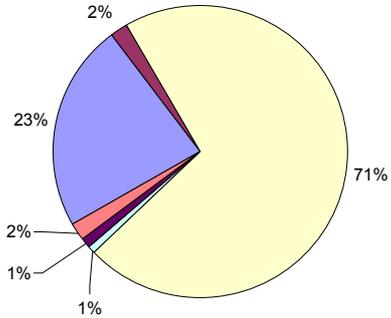
Total anual 2001	N	%	Tasa c/10.000 hab.
Cantidad de causas ingresadas	89.643	100	294
Cantidad de causas archivadas	7.095	7,9	
Cantidad de causas en trámite	82.548	92,1	

Actas ingresadas, archivadas y en trámite según tipo de infracción

Tipo	Art.	Descripción	Actas Ingresadas	Incidencia sobre total ingresadas (%)	Actas Ingresadas por tipo	%	Actas archivadas	Incidencia sobre total archivadas (%)	Actas en Trámite	Incidencia sobre total en trámite (%)
Integridad física	37	Pelea	163	0,2	677	0,8	2	0,0	161	0,2
	38	Hostigamiento o maltrato	219	0,2			10	0,1	209	0,3
	39	Portación de arma propia	215	0,2			3	0,0	212	0,3
	40	Elementos dañinos insalubres	78	0,1			9	0,1	69	0,1
	40 bis	Incentivos al consumo de alcohol	2	0,0			0	0,0	2	0,0
Libertad de circulación	41	Obstrucción de la vía pública	16.681	18,6	20.509	22,9	629	8,9	16.052	19,4
	42	Obstaculizar ingreso o salida	167	0,2			9	0,1	158	0,2
	42 bis	Estac. o ciudadano de vehículos sin autorización	3.661	4,1			141	2,0	3.520	4,3
Derechos personalísimos	43	Profanación	4	0,0	13	0,0	0	0,0	4	0,0
	43 bis	Discriminación	9	0,0			0	0,0	9	0,0
Administración Pública y Servicios Públicos	44	Servicios públicos	75	0,1	1.407	1,6	1	0,0	74	0,1
	44 bis	Señalización	7	0,0			1	0,0	6	0,0
	45	Obstrucción de servicios públicos	391	0,4			9	0,1	382	0,5
	46	Falsa denuncia	467	0,5			12	0,2	455	0,6
	47	Violación de clausura	352	0,4			6	0,1	346	0,4
Abuso de menores	48	Ejercicio ilegítimo de actividad	115	0,1	526	0,6	11	0,2	104	0,1
	49	Abuso de niños o adolescentes	242	0,3			6	0,1	236	0,3
	50	Falta de supervisión de menor	38	0,0			0	0,0	38	0,0
Fe Pública	51	Suministro de alcohol a menores	246	0,3	253	0,3	12	0,2	234	0,3
	52	Apariencia falsa	253	0,3			32	0,5	221	0,3
Espectáculos	53	Desorden	146	0,2	512	0,6	16	0,2	130	0,2
	54	Reventa de entradas	39	0,0			0	0,0	39	0,0
	55	Ingreso sin autorización	21	0,0			0	0,0	21	0,0
	56	Acceso a lugares distintos	11	0,0			0	0,0	11	0,0
	57	Exceso de asistentes a espectáculos	0	0,0			0	0,0	0	0,0
	57 bis	Omisión de recaudos básicos de organización	0	0,0			0	0,0	0	0,0
	58	Turbación de espectáculo	13	0,0			0	0,0	13	0,0
	59	Provocación	20	0,0			0	0,0	20	0,0
	60	Guarda de insignias	2	0,0			0	0,0	2	0,0
	61	Elementos pirotécnicos	89	0,1			1	0,0	88	0,1
	62	Avalancha	1	0,0			0	0,0	1	0,0
	63	Elementos lesivos para espectáculos	0	0,0			0	0,0	0	0,0
	64	Portación de elementos para la violencia	3	0,0			0	0,0	3	0,0
	65	Guarda de elementos para la violencia	0	0,0			0	0,0	0	0,0
	66	Venta de elementos para agredir	1	0,0			0	0,0	1	0,0
	67	Ingreso de elementos aptos para agredir	2	0,0			0	0,0	2	0,0
	68	Suministro de bebidas alcohólicas	63	0,1			2	0,0	61	0,1
69	Ingreso de bebidas alcohólicas	15	0,0	0	0,0	15	0,0			
70	Obstrucción de salida	86	0,1	3	0,0	83	0,1			
Uso del espacio público	71	Alteración de la tranquilidad pública	50.093	55,9	63.262	70,6	5.279	74,4	44.814	54,3
	72	Ruidos molestos	2.991	3,3			87	1,2	2.904	3,5
	73	Ensuciar bienes	10.178	11,4			590	8,3	9.588	11,6
Contravenciones de Tránsito	74	Conducción riesgosa	195	0,2	1.020	1,1	7	0,1	188	0,2
	75	Violación de barreras ferroviarias	543	0,6			94	1,3	449	0,5
	76	Violación de semáforo con vehículo motorizado	168	0,2			4	0,1	164	0,2
	77	Violación de semáforo sin vehículo autorizado	85	0,1			10	0,1	75	0,1
	78	Carreras en la vía pública	21	0,0			5	0,1	16	0,0
	79	Fuga de accidente	8	0,0			0	0,0	8	0,0
	80	Agravantes	0	0,0			0	0,0	0	0,0
	81	Aplicación régimen de faltas	0	0,0			0	0,0	0	0,0
Contrav. de juegArt. 3º ley 255		1.171	1,3	1.171	1,3	90	1,3	1.081	1,3	
6618/57		14	0,0	14	0,0	14	0,2	0	0,0	
	Casos perdidos y errores de carga	279	0,3	279	0,3	0	0,0	279	0,3	
TOTAL			89.643	100	89.643	100	7.095	100	82.548	100

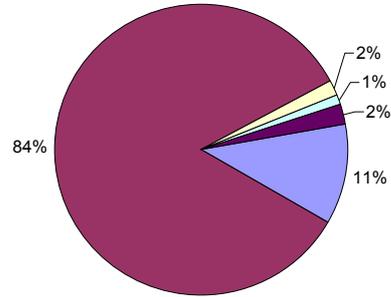
* Elaboración propia en base a datos provistos por el Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Distribución de infracciones ingresadas (%). Año 2001
(N=89.643)



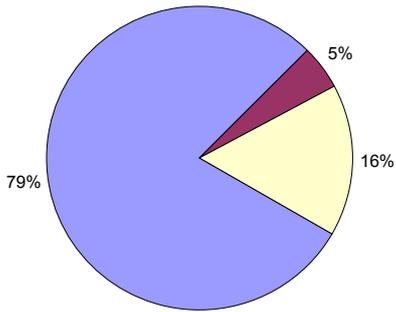
- Libertad de circulación
- Administración y Servicios públicos
- Uso del espacio público
- Contravenciones de tránsito
- Art. 3° Ley 255 (juego)
- Resto

Distribución de infracciones archivadas (%). Año 2001
(N=7095)



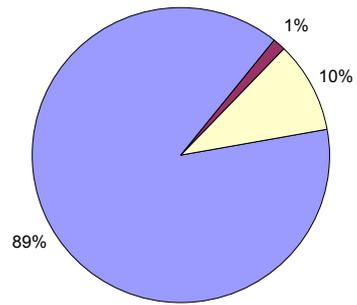
- Libertad de circulación
- Uso del espacio público
- Contravenciones de tránsito
- Art. 3° Ley 255 (juego)
- Resto

Distribución de infracciones ingresadas del tipo uso del espacio público por artículo (%). Año 2001
(N=63.264)



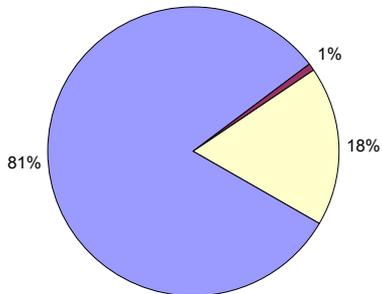
- Art. 71°
- Art. 72°
- Art. 73°

Distribución de infracciones archivadas del tipo uso del espacio público por artículo (%). Año 2001
(N=5956)



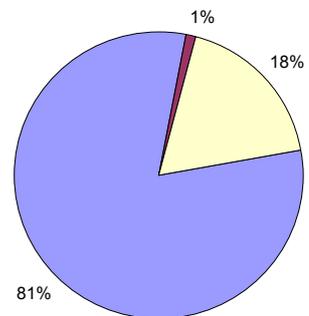
- Art. 71°
- Art. 72°
- Art. 73°

Distribución de infracciones ingresadas del tipo libertad de circulación por artículo (%). Año 2001
(N=20,509)



- Art. 41°
- Art. 42°
- Art. 42° bis

Distribución de infracciones archivadas del tipo libertad de circulación por artículo (%). Año 2001
(N=779)



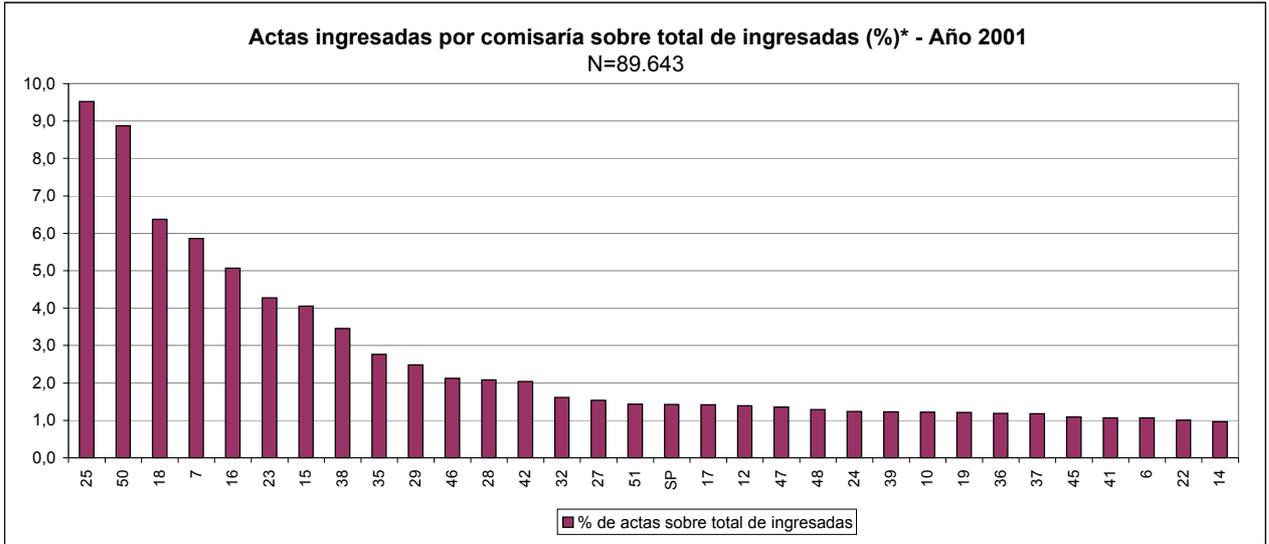
- Art. 41°
- Art. 42°
- Art. 42° bis

Justicia Contravencional - Ciudad Autónoma de Buenos Aires - Año 2001

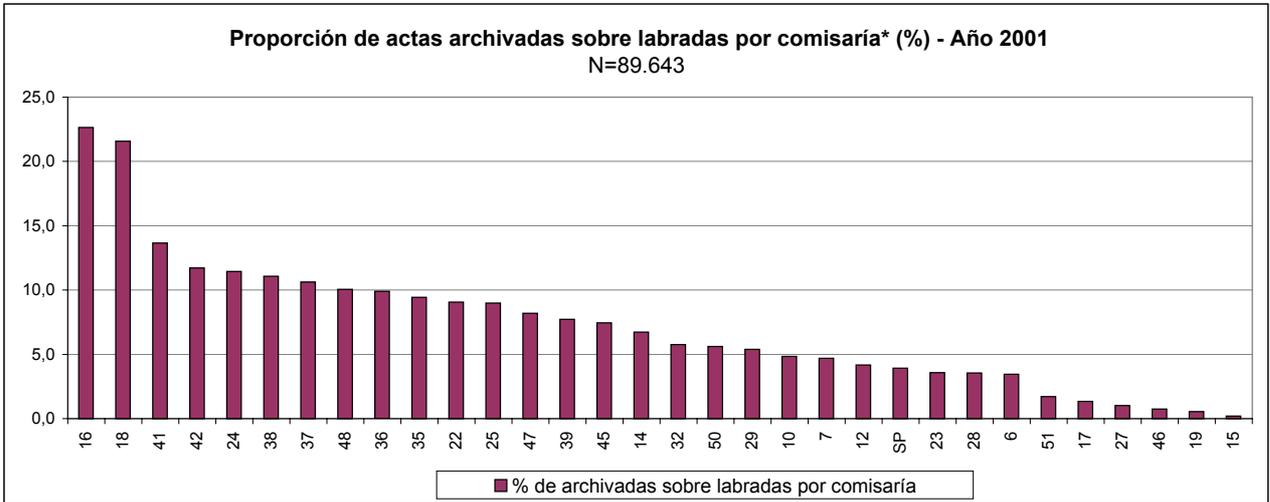
Total anual 2001	N	%
Cantidad de causas ingresadas	89.643	100
Cantidad de causas en trámite	82.548	92,1
Cantidad de causas archivadas	7.095	7,9

Cantidad de actas ingresadas y archivadas por dependencia interviniente					
Cria.	Actas Ingresadas	% sobre total de ingresadas	Actas archivadas	% sobre total de archivadas	% de archivadas sobre labradas por comisaría
1	684	0,8	4	0,1	0,6
2	729	0,8	18	0,3	2,5
3	630	0,7	23	0,3	3,7
4	826	0,9	26	0,4	3,1
5	599	0,7	9	0,1	1,5
6	957	1,1	33	0,5	3,4
7	5.258	5,9	247	3,5	4,7
8	621	0,7	39	0,5	6,3
9	720	0,8	9	0,1	1,3
10	1.092	1,2	53	0,7	4,9
11	690	0,8	15	0,2	2,2
12	1.249	1,4	52	0,7	4,2
13	723	0,8	55	0,8	7,6
14	861	1,0	58	0,8	6,7
15	3.635	4,1	7	0,1	0,2
16	4.547	5,1	1029	14,5	22,6
17	1.266	1,4	17	0,2	1,3
18	5.712	6,4	1233	17,4	21,6
19	1.085	1,2	6	0,1	0,6
20	420	0,5	31	0,4	7,4
21	505	0,6	9	0,1	1,8
22	906	1,0	82	1,2	9,1
23	3.835	4,3	137	1,9	3,6
24	1.109	1,2	127	1,8	11,5
25	8.536	9,5	767	10,8	9,0
26	706	0,8	27	0,4	3,8
27	1.379	1,5	14	0,2	1,0
28	1.865	2,1	66	0,9	3,5
29	2.225	2,5	120	1,7	5,4
30	359	0,4	5	0,1	1,4
31	845	0,9	66	0,9	7,8
32	1.444	1,6	83	1,2	5,7
33	789	0,9	26	0,4	3,3
34	750	0,8	15	0,2	2,0
35	2.482	2,8	234	3,3	9,4
36	1.061	1,2	105	1,5	9,9
37	1.055	1,2	112	1,6	10,6
38	3.101	3,5	343	4,8	11,1
39	1.101	1,2	85	1,2	7,7
40	622	0,7	68	1,0	10,9
41	959	1,1	131	1,8	13,7
42	1.826	2,0	214	3,0	11,7
43	746	0,8	160	2,3	21,4
44	644	0,7	55	0,8	8,5
45	981	1,1	73	1,0	7,4
46	1.906	2,1	14	0,2	0,7
47	1.219	1,4	100	1,4	8,2
48	1.154	1,3	116	1,6	10,1
49	767	0,9	191	2,7	24,9
50	7.957	8,9	446	6,3	5,6
51	1.288	1,4	22	0,3	1,7
52	696	0,8	21	0,3	3,0
53	587	0,7	1	0,0	0,2
CM	178	0,2	5	0,1	2,8
DP	19	0,0	4	0,1	21,1
DS	1	0,0	1	0,0	100,0
DTO	6	0,0	0	0,0	0,0
FC	3	0,0	0	0,0	0,0
LE	37	0,0	27	0,4	73,0
PD	8	0,0	0	0,0	0,0
PNA	41	0,0	2	0,0	4,9
SF	84	0,1	2	0,0	2,4
SP	1.275	1,4	50	0,7	3,9
Casos perdidos y errores de carga	282	0,3	5	0,1	
TOTAL	89.643	100,0	7095	100,00	

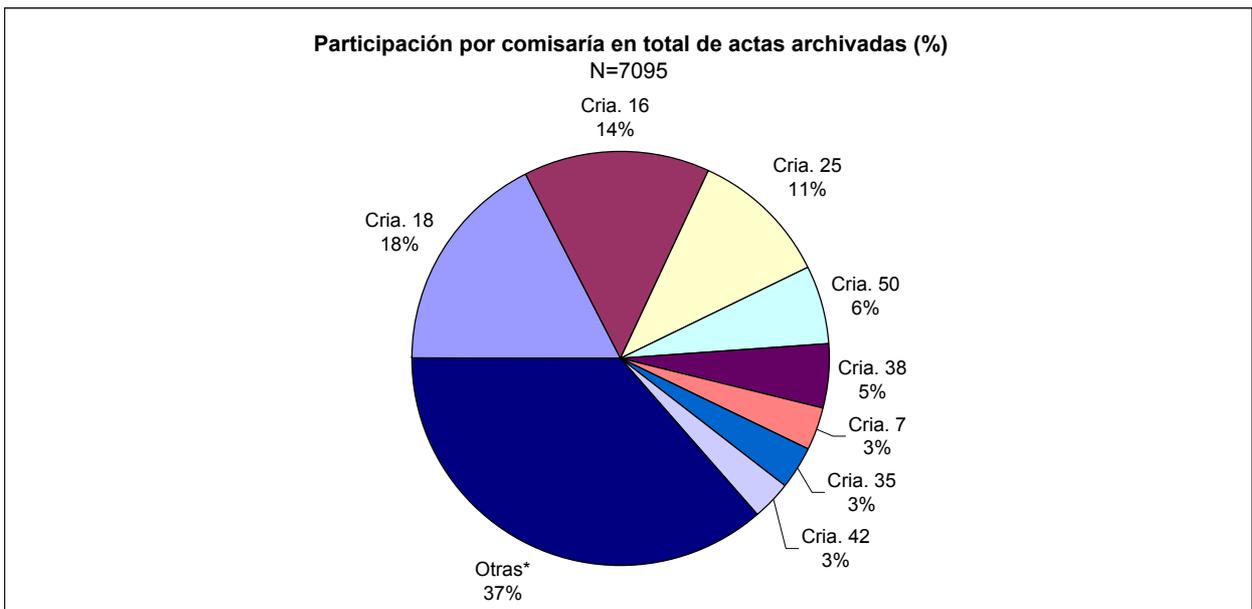
CM Crímenes contra menores; FC Fiscalía de Cámara; LE Leyes especiales; PNA Prefectura Naval Argentina; SF Seguridad Ferroviaria; SP Seguridad Pública; DP Drogas peligrosas; DS División Sarmiento (ferrocarril); PD Prevención del delito.



* Se excluyen de la representación gráfica las que contribuyen en menos del 1% y los casos perdidos o errores de carga



* Se excluyen de la representación gráfica las que contribuyen en menos del 1% y los casos perdidos o errores de carga



Justicia Contravencional - Ciudad Autónoma de Buenos Aires - Año 2001

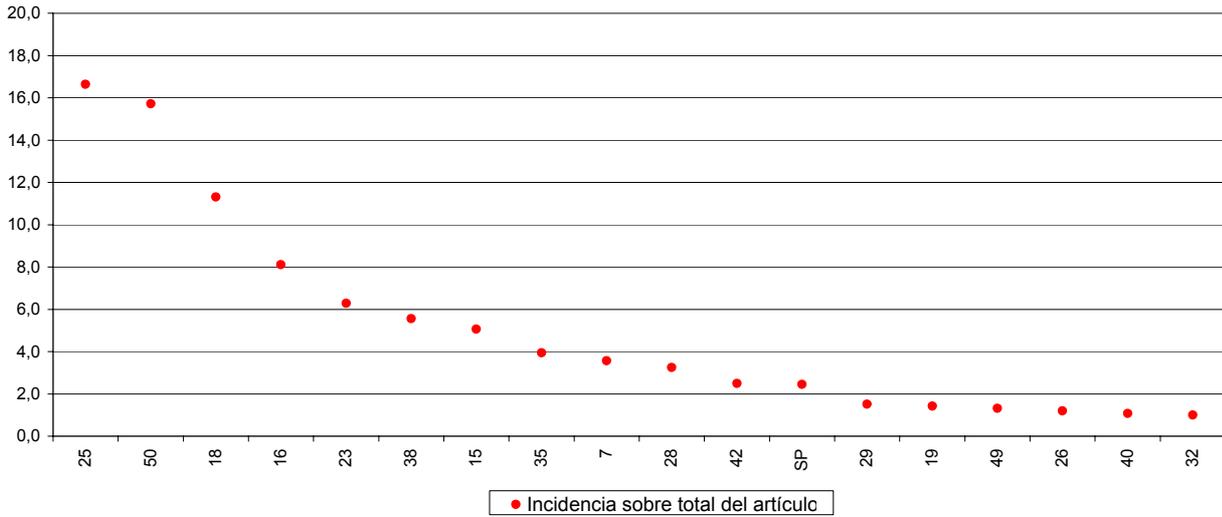
Total anual 2001	N	%
Cantidad de causas ingresadas	89.643	100
Cantidad de causas archivadas	7.095	7,9
Cantidad de causas en trámite	82.548	92,1

Distribución de actas por artículos 71º, 41º, 73º, 42º bis, 72º y Art. 3º Ley 255* según dependencia interviniente

Cria.	Art. 71º		Art. 41º		Art. 73º		Art. 42º bis		Art. 72º		Art. 3º ley 255	
	Actas Ingresadas	Incidencia sobre total del artículo	Actas Ingresadas	Incidencia sobre total del artículo	Actas Ingresadas	Incidencia sobre total del artículo	Actas Ingresadas	Incidencia sobre total del artículo	Actas Ingresadas	Incidencia sobre total del artículo	Actas Ingresadas	Incidencia sobre total del artículo
1	3	0,0	287	1,7	255	2,5	25	0,7	35	1,2	2	0,2
2	0	0,0	15	0,1	545	5,4	11	0,3	87	2,9	5	0,4
3	122	0,2	76	0,5	291	2,9	59	1,6	29	1,0	21	1,8
4	17	0,0	42	0,3	514	5,1	5	0,1	61	2,0	70	6,0
5	40	0,1	262	1,6	67	0,7	0	0,0	91	3,0	20	1,7
6	9	0,0	188	1,1	589	5,8	0	0,0	67	2,2	24	2,0
7	1.788	3,6	3.160	18,9	69	0,7	0	0,0	47	1,6	132	11,3
8	368	0,7	8	0,0	59	0,6	0	0,0	44	1,5	105	9,0
9	5	0,0	426	2,6	149	1,5	2	0,1	52	1,7	20	1,7
10	10	0,0	590	3,5	165	1,6	99	2,7	89	3,0	44	3,8
11	6	0,0	59	0,4	427	4,2	57	1,6	81	2,7	11	0,9
12	10	0,0	936	5,6	152	1,5	3	0,1	56	1,9	23	2,0
13	5	0,0	103	0,6	237	2,3	72	2,0	144	4,8	12	1,0
14	6	0,0	48	0,3	558	5,5	119	3,3	86	2,9	6	0,5
15	2.536	5,1	689	4,1	204	2,0	1	0,0	88	2,9	3	0,3
16	4.057	8,1	397	2,4	9	0,1	0	0,0	28	0,9	25	2,1
17	101	0,2	327	2,0	156	1,5	274	7,5	142	4,7	1	0,1
18	5.665	11,3	12	0,1	5	0,0	0	0,0	18	0,6	6	0,5
19	708	1,4	75	0,4	8	0,1	191	5,2	82	2,7	3	0,3
20	6	0,0	104	0,6	94	0,9	32	0,9	52	1,7	12	1,0
21	4	0,0	129	0,8	36	0,4	6	0,2	78	2,6	19	1,6
22	405	0,8	409	2,5	78	0,8	3	0,1	2	0,1	0	0,0
23	3.147	6,3	52	0,3	22	0,2	561	15,3	31	1,0	4	0,3
24	364	0,7	202	1,2	368	3,6	69	1,9	25	0,8	4	0,3
25	8.334	16,6	33	0,2	8	0,1	1	0,0	118	3,9	8	0,7
26	597	1,2	20	0,1	58	0,6	0	0,0	8	0,3	2	0,2
27	2	0,0	1.193	7,2	109	1,1	0	0,0	29	1,0	14	1,2
28	1.622	3,2	7	0,0	29	0,3	119	3,3	19	0,6	10	0,9
29	758	1,5	1.010	6,1	164	1,6	3	0,1	90	3,0	24	2,0
30	4	0,0	16	0,1	251	2,5	0	0,0	25	0,8	9	0,8
31	242	0,5	389	2,3	14	0,1	78	2,1	83	2,8	2	0,2
32	500	1,0	717	4,3	38	0,4	106	2,9	20	0,7	8	0,7
33	5	0,0	319	1,9	146	1,4	123	3,4	137	4,6	10	0,9
34	166	0,3	148	0,9	166	1,6	140	3,8	35	1,2	16	1,4
35	1.974	3,9	46	0,3	46	0,5	316	8,6	33	1,1	12	1,0
36	223	0,4	115	0,7	605	5,9	44	1,2	11	0,4	12	1,0
37	8	0,0	238	1,4	396	3,9	16	0,4	88	2,9	22	1,9
38	2.781	5,6	55	0,3	75	0,7	3	0,1	56	1,9	104	8,9
39	5	0,0	270	1,6	407	4,0	17	0,5	147	4,9	16	1,4
40	539	1,1	14	0,1	6	0,1	0	0,0	33	1,1	12	1,0
41	19	0,0	338	2,0	175	1,7	3	0,1	51	1,7	9	0,8
42	1.247	2,5	120	0,7	101	1,0	170	4,6	27	0,9	18	1,5
43	1	0,0	370	2,2	206	2,0	0	0,0	28	0,9	8	0,7
44	469	0,9	27	0,2	44	0,4	14	0,4	37	1,2	5	0,4
45	429	0,9	167	1,0	236	2,3	0	0,0	35	1,2	8	0,7
46	151	0,3	633	3,8	1.035	10,2	1	0,0	3	0,1	49	4,2
47	289	0,6	701	4,2	44	0,4	0	0,0	90	3,0	25	2,1
48	473	0,9	361	2,2	244	2,4	0	0,0	26	0,9	14	1,2
49	656	1,3	18	0,1	4	0,0	63	1,7	6	0,2	7	0,6
50	7.869	15,7	8	0,0	7	0,1	0	0,0	31	1,0	17	1,5
51	44	0,1	326	2,0	24	0,2	748	20,4	48	1,6	38	3,2
52	49	0,1	197	1,2	349	3,4	1	0,0	25	0,8	26	2,2
53	7	0,0	200	1,2	117	1,1	94	2,6	118	3,9	10	0,9
CM	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
DP	2	0,0	3	0,0	1	0,0	0	0,0	0	0,0	8	0,7
DS	1	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
DTO	0	0,0	0	0,0	2	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
FC	0	0,0	0	0,0	1	0,0	0	0,0	0	0,0	2	0,2
LE	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	35	3,0
PD	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
PNA	1	0,0	8	0,0	2	0,0	8	0,2	2	0,1	0	0,0
SF	14	0,0	3	0,0	8	0,1	0	0,0	2	0,1	32	2,7
SP	1.223	2,4	10	0,1	3	0,0	2	0,1	15	0,5	7	0,6
Casos perdidos y errores de carga	7	0,0	5	0,0		0,0	2	0,1	0	0,0		0,0
TOTAL	50.093	100,0	16.681	100,0	10.178	100,0	3.661	100,0	2.991	100,0	1.171	100,0

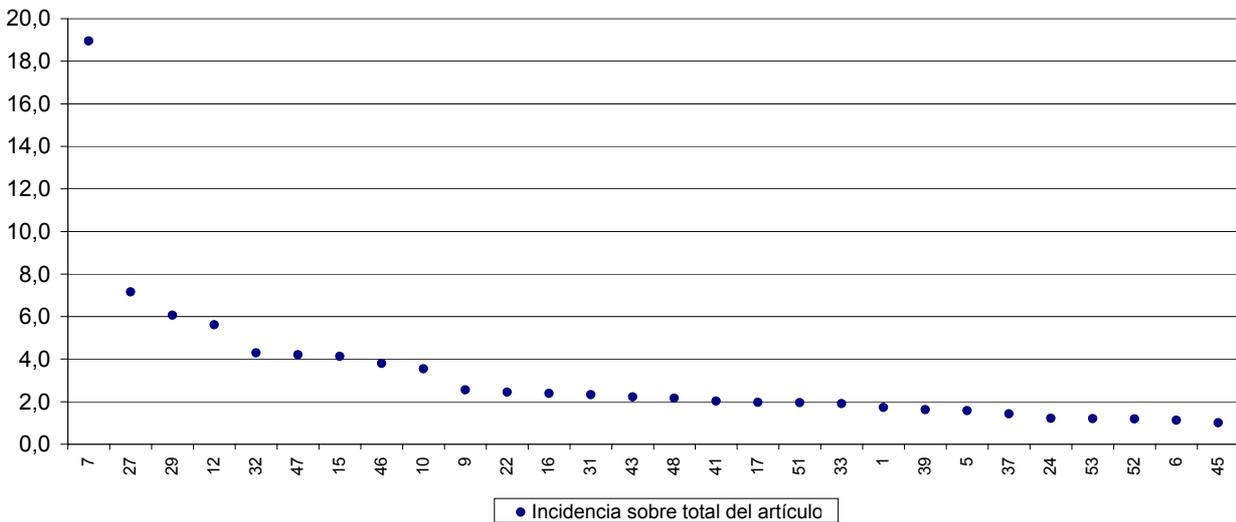
* Se incluyen los artículos con mayor incidencia sobre el total de infracciones ingresadas.

Distribución de la incidencia de actas por Art. 71° según comisarías sobre total del artículo*(N=50.093)



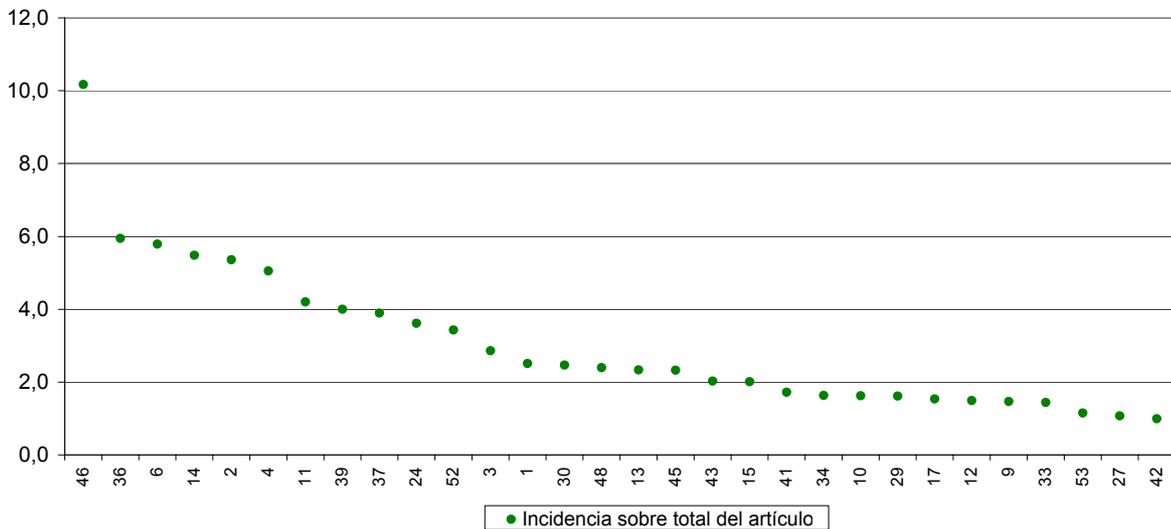
* Se excluyen de la representación gráfica las que contribuyen en menos del 1% y los casos perdidos o errores de carga

Distribución de la incidencia de actas por Art. 41° según comisarías sobre total del artículo*(N=16.681)



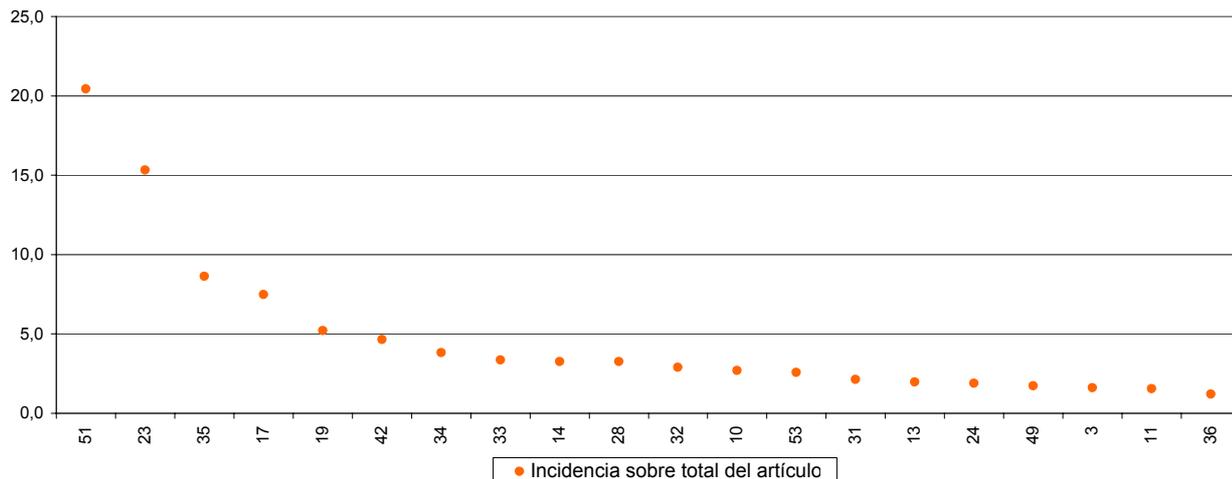
* Se excluyen de la representación gráfica las que contribuyen en menos del 1% y los casos perdidos o errores de carga

Distribución de la incidencia de actas por Art. 73° según comisarías sobre total del artículo*(N=10.178)



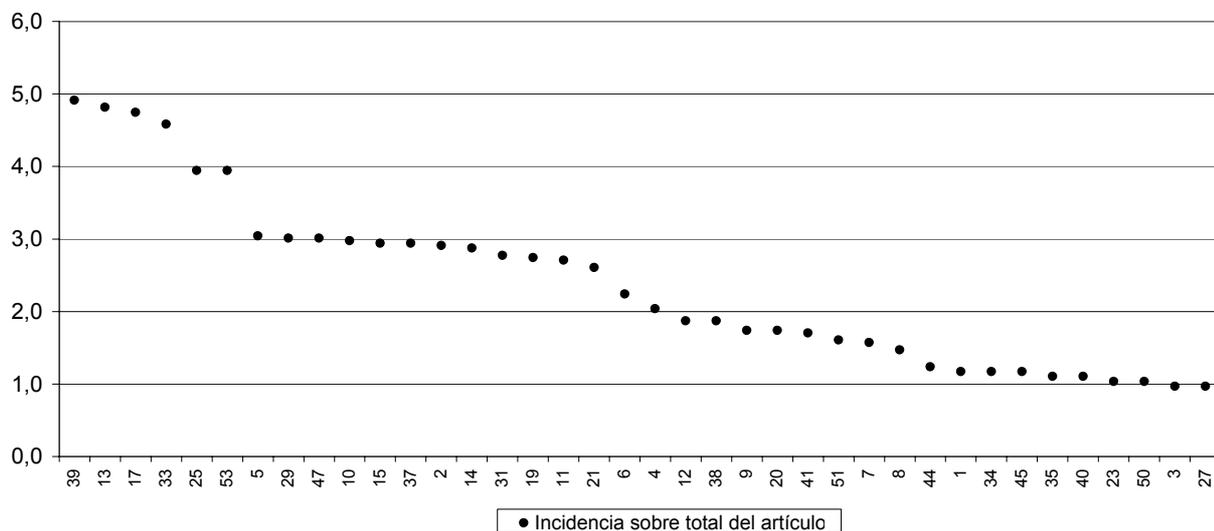
* Se excluyen de la representación gráfica las que contribuyen en menos del 1% y los casos perdidos o errores de carga

Distribución de la incidencia de actas por Art. 42° bis según comisaría sobre total del artículo*(N=3.661)



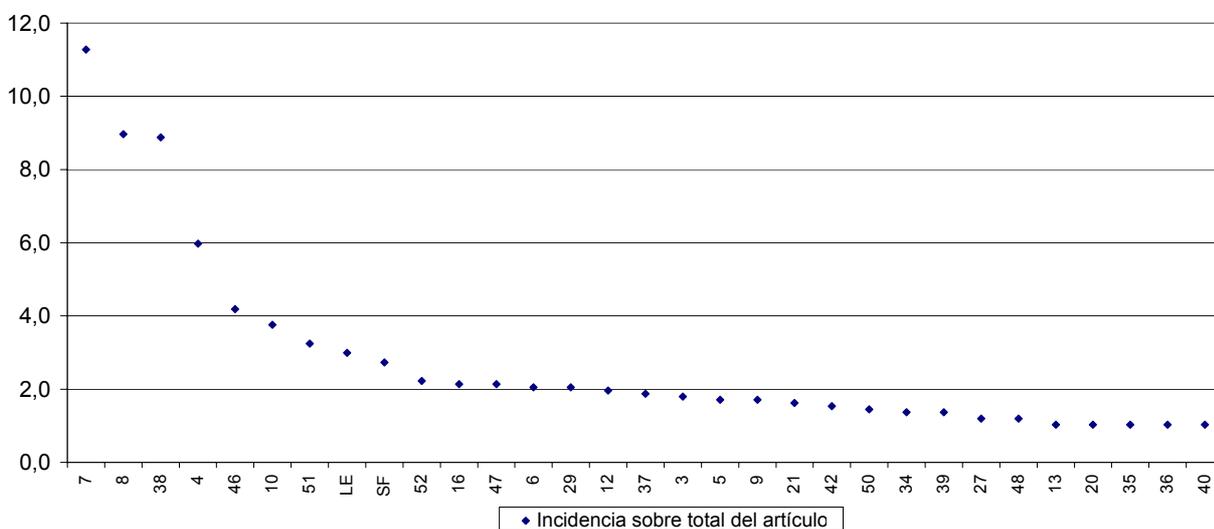
* Se excluyen de la representación gráfica las que contribuyen en menos del 1% y los casos perdidos o errores de carga

Distribución de la incidencia de actas por Art. 72° según comisaría sobre total del artículo*(N=2.991)



* Se excluyen de la representación gráfica las que contribuyen en menos del 1% y los casos perdidos o errores de carga

Distribución de la incidencia de actas por Ley 255 según comisaría sobre total del artículo*(N=1.171)



* Se excluyen de la representación gráfica las que contribuyen en menos del 1% y los casos perdidos o errores de carga

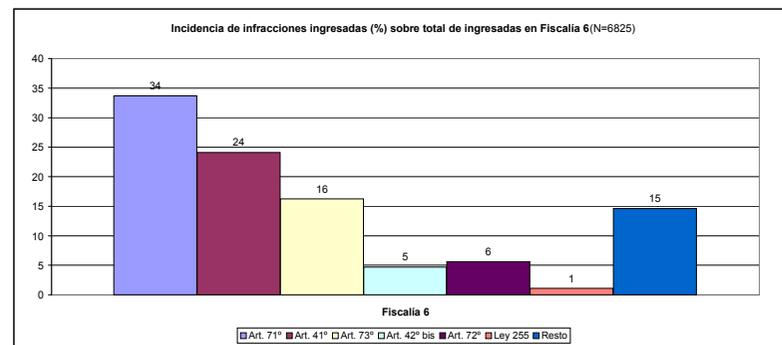
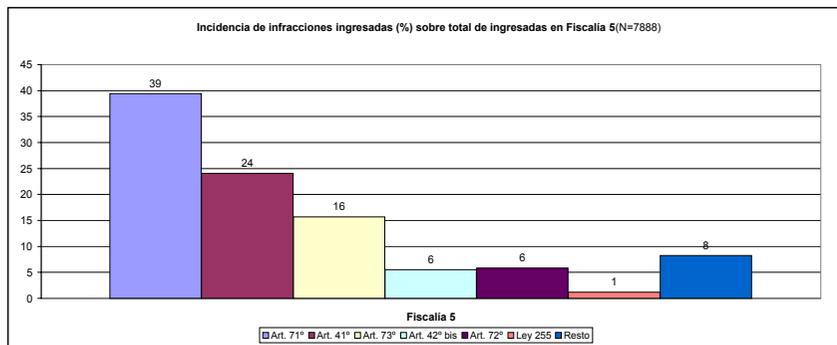
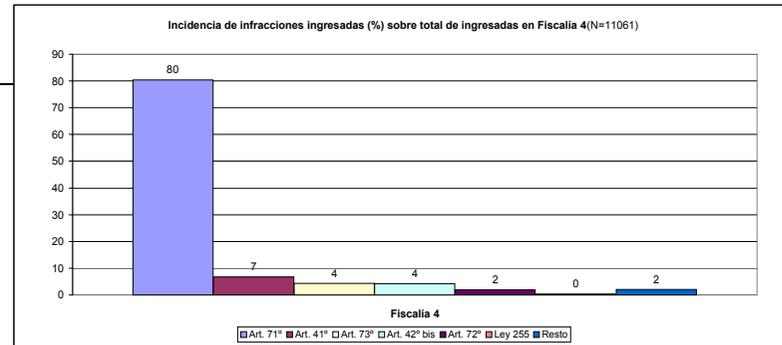
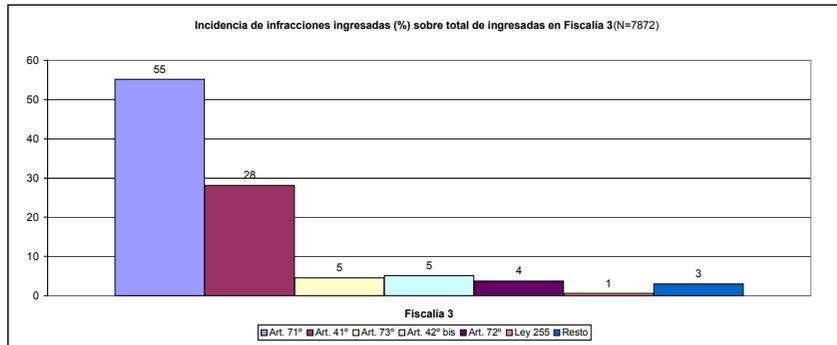
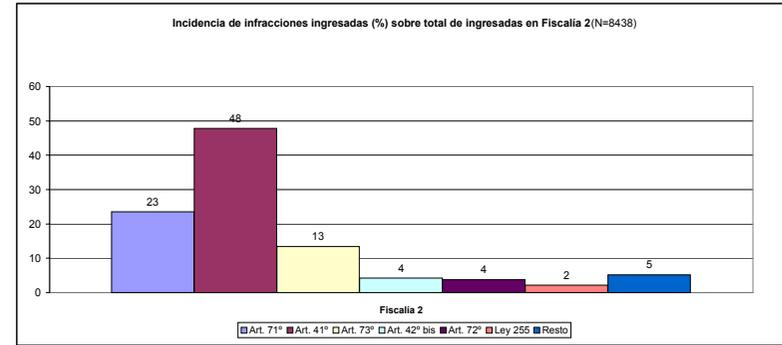
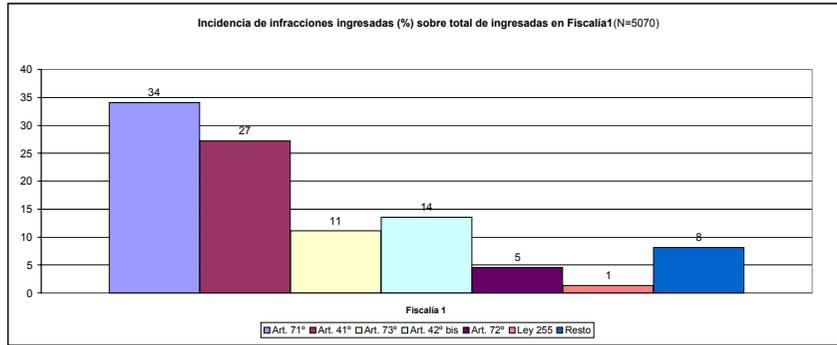
Justicia Contravencional - Ciudad Autónoma de Buenos Aires - Año 2001

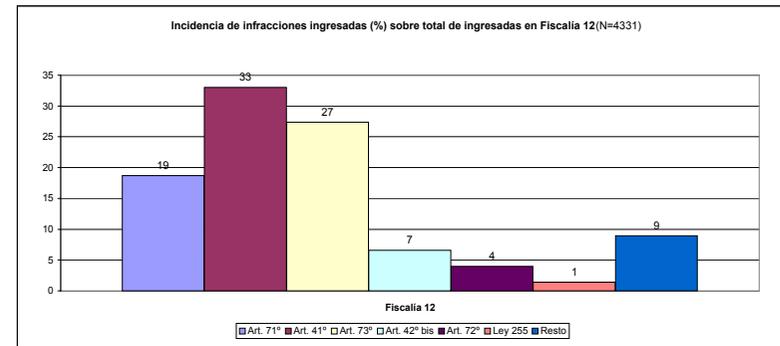
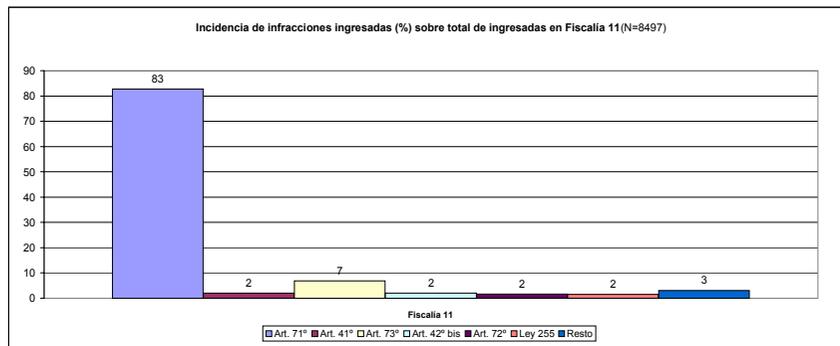
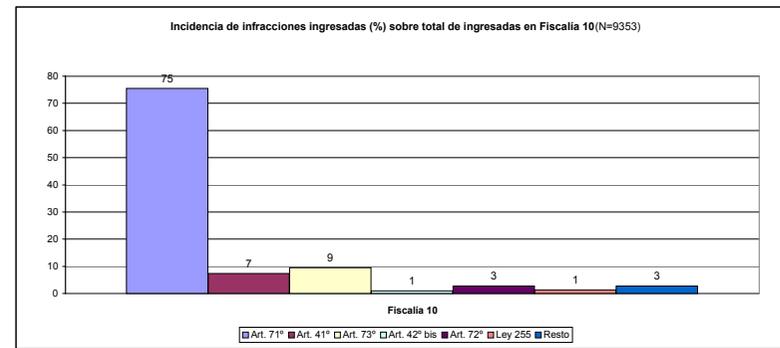
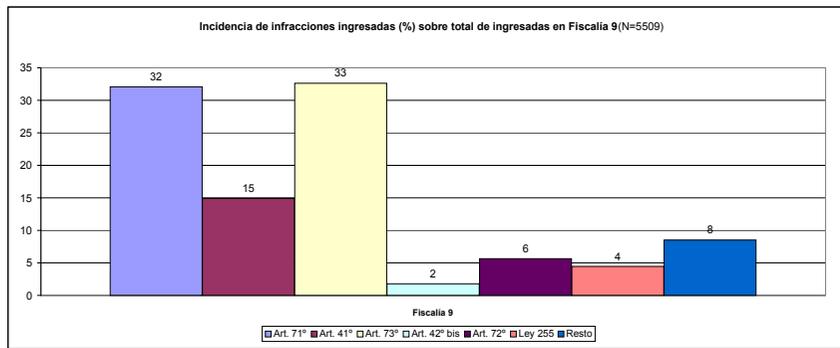
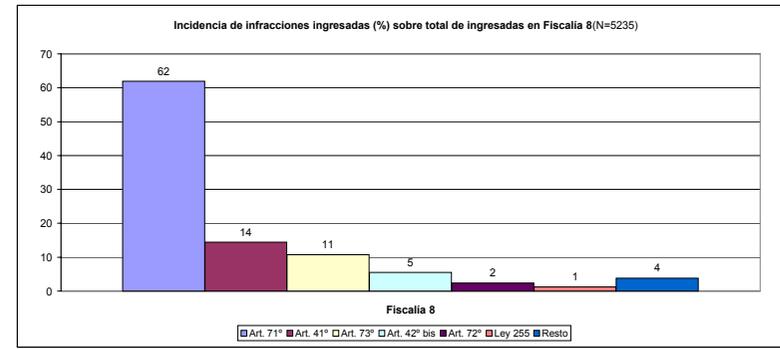
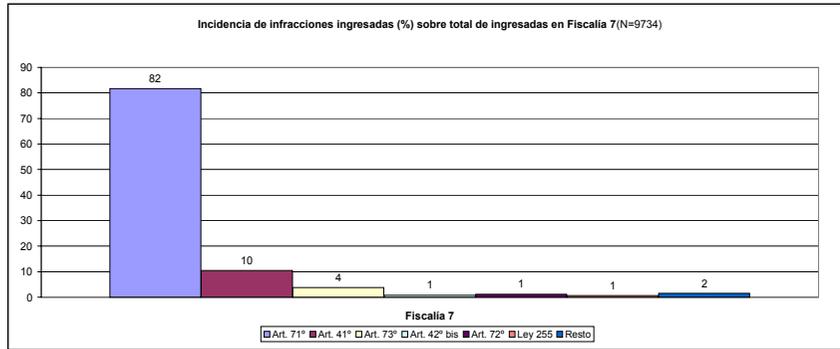
Total anual 2001	N	%
Cantidad de causas ingresadas	89.643	100
Cantidad de causas en trámite	82.548	92,1
Cantidad de causas archivadas	7.095	7,9

Distribución de actas por artículos 71º, 41º, 73º, 42º bis, 72º y Ley 255 según Fiscalía interviniente*

Fiscalía	Art. 71º		Art. 41º		Art. 73º		Art. 42º bis		Art. 72º		Ley 255		Total de infracciones detalladas	Total de infracciones ingresadas por fiscalía	Incidencia de artículos detallados en el total de infracciones
	Actas Ingresadas	Incidencia sobre total del artículo	Actas Ingresadas	Incidencia sobre total del artículo	Actas Ingresadas	Incidencia sobre total del artículo	Actas Ingresadas	Incidencia sobre total del artículo	Actas Ingresadas	Incidencia sobre total del artículo	Actas Ingresadas	Incidencia sobre total del artículo			
1	1.727	3,4	1.380	8,3	565	5,6	688	18,8	231	7,7	68	5,8	4.659	5.070	91,89
2	1.982	4,0	4.035	24,2	1.135	11,1	353	9,6	314	10,5	181	15,5	8.000	8.438	94,81
3	4.339	8,7	2.207	13,2	357	3,5	398	10,9	293	9,8	46	3,9	7.640	7.872	97,05
4	8.889	17,7	743	4,5	479	4,7	466	12,7	219	7,3	36	3,1	10.832	11.061	97,93
5	3.112	6,2	1.898	11,4	1.236	12,1	437	11,9	462	15,4	91	7,8	7.236	7.888	91,73
6	2.097	4,2	1.500	9,0	1.011	9,9	292	8,0	349	11,7	67	5,7	5.316	6.225	85,40
7	7.946	15,9	1.021	6,1	364	3,6	79	2,2	114	3,8	58	5,0	9.582	9.734	98,44
8	3.244	6,5	755	4,5	560	5,5	287	7,8	122	4,1	66	5,6	5.034	5.235	96,16
9	1.767	3,5	822	4,9	1.797	17,7	98	2,7	311	10,4	246	21,0	5.041	5.509	91,50
10	7.056	14,1	682	4,1	885	8,7	93	2,5	260	8,7	117	10,0	9.093	9.353	97,22
11	7.029	14,0	174	1,0	584	5,7	178	4,9	139	4,6	130	11,1	8.234	8.497	96,90
12	809	1,6	1.431	8,6	1.185	11,6	286	7,8	173	5,8	61	5,2	3.945	4.331	91,09
Casos perdidos y errores de carga	96	0,2	33	0,2	20	0,2	6	0,2	4	0,1	4	0,3	163	430	0,18
TOTAL	50.093	100,0	16.681	100,0	10.178	100,0	3.661	100,0	2.991	100,0	1171	100,0	84.775	89.643	94,57

* Se incluyen los artículos con mayor incidencia sobre el total de infracciones ingresadas, cfr. Documento de análisis de datos sobre Justicia Contravencional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.



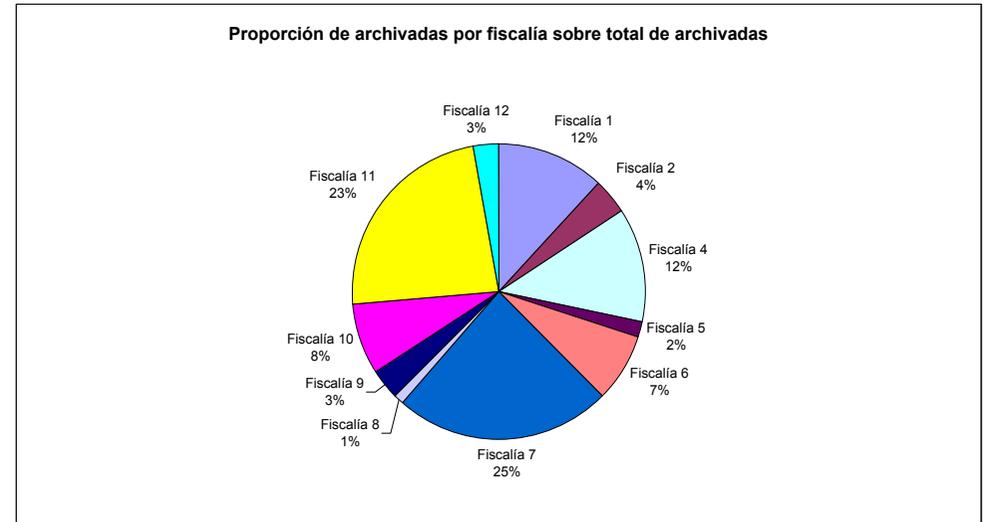
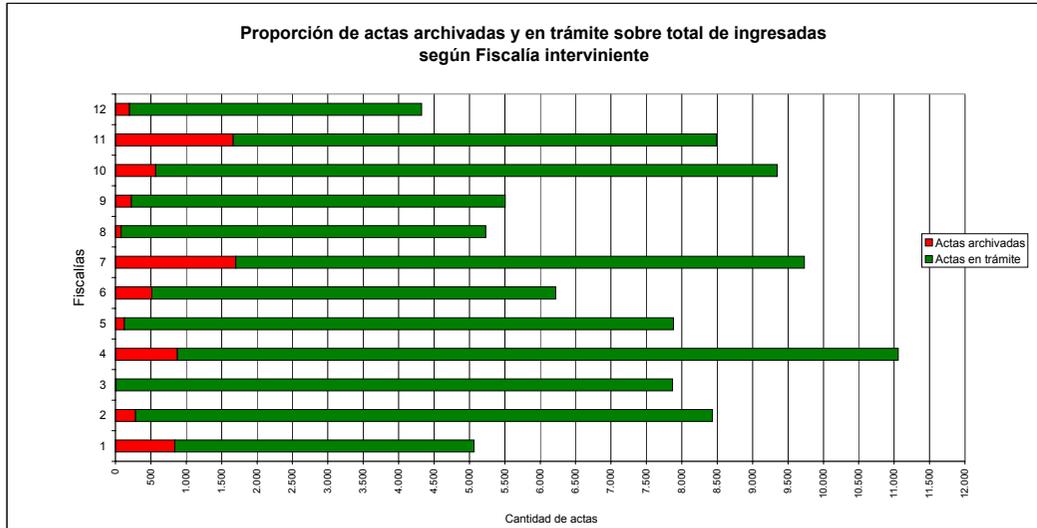


Fiscalía N°	Periodo 1/09/00 al 31/08/01	Periodo 1/09/01 al 31/08/02
1	Zona C: Comisarias 45, 47, 49, 51	Zona E: Comisarias 35, 37, 39, 41, 43
2	Zona A: Comisarias 1, 3, 5, 7, 9, 11.	Zona C: Comisarias 45, 47, 49, 51
3	Zona D: Comisarias 27, 29, 31, 33	Zona F: Comisarias 23, 25
4	Zona F: Comisarias 23, 25	Zona B: Comisarias 15, 17, 19, 21, 46, 53
5	Zona B: Comisarias 15, 17, 19, 21, 46, 53	Zona A: Comisarias 1, 3, 5, 7, 9, 11.
6	Zona E: Comisarias 35, 37, 39, 41, 43	Zona D: Comisarias 27, 29, 31, 33
7	Zona H: Comisarias 16, 18	Zona I: Comisarias 12, 14, 20, 22, 24 y PNA
8	Zona J: Comisarias 26, 28, 30, 32, 34	Zona L: Comisarias 36, 38, 40, 42, 44
9	Zona G: Comisarias 2, 4, 6, 8, 10	Zona K: Comisarias 13, 48, 50, 52
10	Zona K: Comisarias 13, 48, 50, 52	Zona G: Comisarias 2, 4, 6, 8, 10
11	Zona L: Comisarias 36, 38, 40, 42, 44	Zona H: Comisarias 16, 18
12	Zona I: Comisarias 12, 14, 20, 22, 24 y PNA	Zona J: Comisarias 26, 28, 30, 32, 34

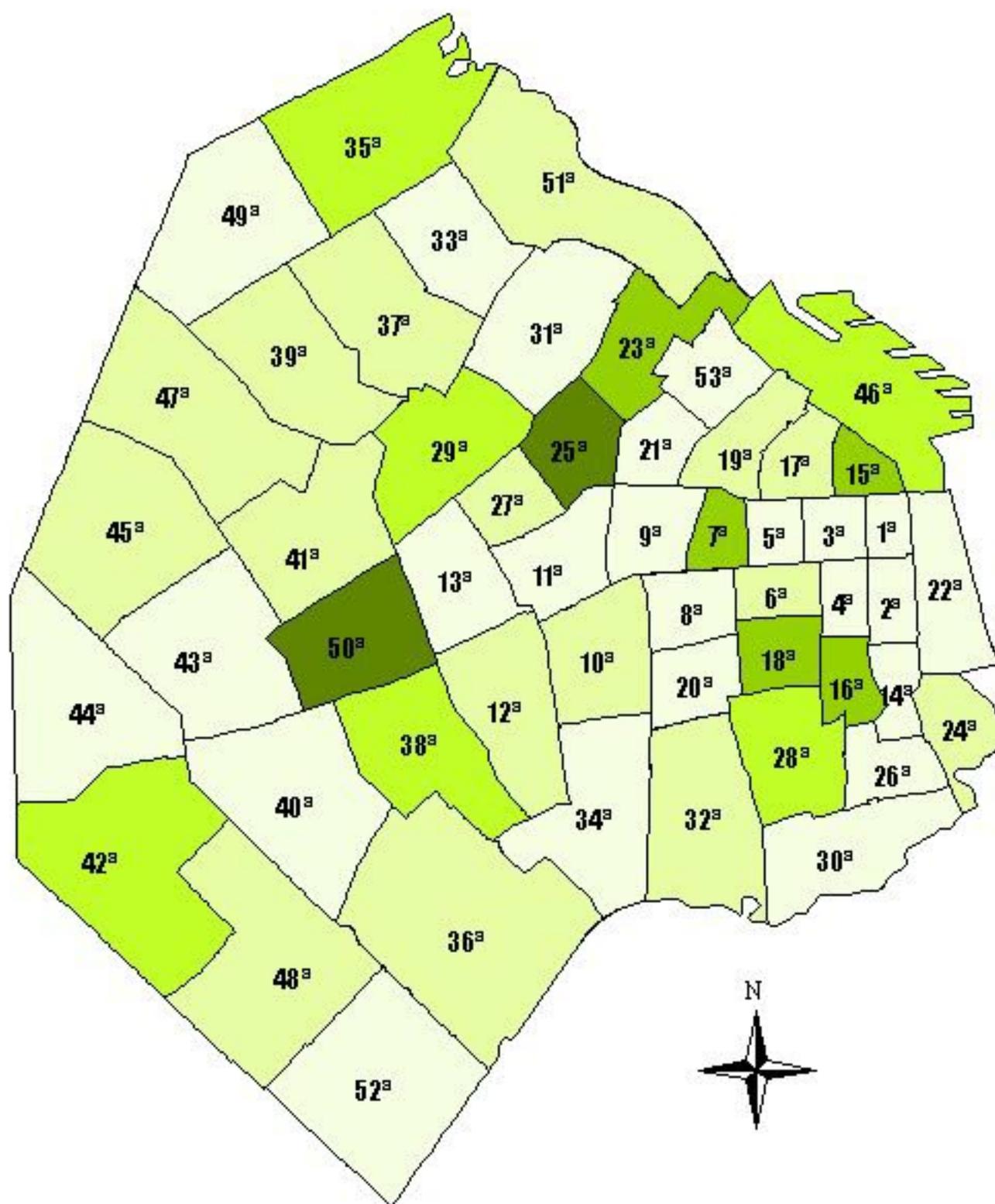
Distribución de actas ingresadas, archivadas y proporción de archivadas sobre ingresadas por artículos 71º, 41º, 73º, 42º bis, 72º y Ley 255 según Fiscalía interviniente*

Fiscalía	Art. 71º			Art. 41º			Art. 73º			Art. 42º bis			Art. 72º			Ley 255			Otros artículos			Total artículos			
	Actas Ingresadas	Actas archivadas	Proporción de archivadas sobre ingresadas	Actas Ingresadas	Actas archivadas	Proporción de archivadas sobre ingresadas	Actas Ingresadas	Actas archivadas	Proporción de archivadas sobre ingresadas	Actas Ingresadas	Actas archivadas	Proporción de archivadas sobre ingresadas	Actas Ingresadas	Actas Archivadas	Proporción de archivadas sobre ingresadas	Actas Ingresadas	Actas Archivadas	Proporción de archivadas sobre ingresadas	Actas Ingresadas	Actas Archivadas	Proporción de archivadas sobre ingresadas	Actas Ingresadas	Actas Archivadas	Proporción de archivadas sobre ingresadas	Proporción de archivadas por fiscalía sobre total de archivadas
1	1.727	356	20,6	1.380	217	15,7	565	134	23,7	688	43	6,3	231	19	8,2	68	0	0,0	411	71	17,3	5.070	840	16,6	11,8
2	1.982	248	12,5	4.035	7	0,2	1.135	4	0,4	353	1	0,3	314	3	1,0	181	1	0,6	438	18	4,1	8.438	282	3,3	4,0
3	4.339	0	0,0	2.207	1	0,0	357	6	1,7	398	0	0,0	293	2	0,7	46	0	0,0	232	1	0,4	7.872	10	0,1	0,1
4	8.889	839	9,4	743	13	1,7	479	9	1,9	466	6	1,3	219	3	1,4	36	2	5,6	229	3	1,3	11.061	875	7,9	12,3
5	3.112	107	3,4	1.898	7	0,4	1.236	3	0,2	437	0	0,0	462	4	0,9	91	3	3,3	652	2	0,3	7.888	126	1,6	1,8
6	2.097	237	11,3	1.500	124	8,3	1.011	58	5,7	292	33	11,3	349	9	2,6	67	0	0,0	909	55	6,1	6.225	516	8,3	7,3
7	7.946	1.417	17,8	1.021	72	7,1	364	134	36,8	79	21	26,6	114	9	7,9	58	20	34,5	152	28	18,4	9.734	1.701	17,5	24,0
8	3.244	71	2,2	755	2	0,3	560	0	0,0	287	0	0,0	122	5	4,1	66	2	3,0	201	3	1,5	5.235	83	1,6	1,2
9	1.767	49	2,8	822	47	5,7	1.797	55	3,1	98	9	9,2	311	4	1,3	246	45	18,3	468	17	3,6	5.509	226	4,1	3,2
10	7.056	454	6,4	682	23	3,4	885	51	5,8	93	3	3,2	260	18	6,9	117	2	1,7	260	17	6,5	9.353	568	6,1	8,0
11	7.029	1.460	20,8	174	28	16,1	584	119	20,4	178	12	6,7	139	4	2,9	130	8	6,2	263	32	12,2	8.497	1.663	19,6	23,4
12	809	34	4,2	1.431	88	6,1	1.185	17	1,4	286	13	4,5	173	7	4,0	61	7	11,5	386	32	8,3	4.331	198	4,6	2,8
Casos perdidos y errores de carga	96	7	7,3	33	0	0,0	20	0	0,0	6	0	0,0	4	0	0,0	4	0	0,0	267	0	0,0	430	7	1,6	0,1
TOTAL	50.093	5.279	10,5	16.681	629	3,8	10.178	590	5,8	3.661	141	3,9	2.991	87	2,9	1.171	90	7,7	4.868	279	5,7	89.643	7.095	7,9	100,0

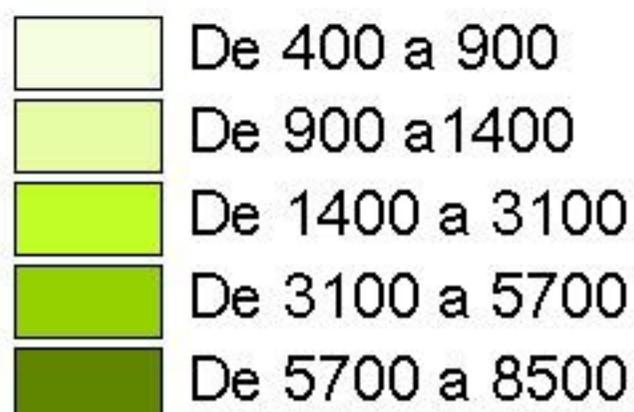
* Se incluyen los artículos con mayor incidencia sobre el total de infracciones ingresadas.



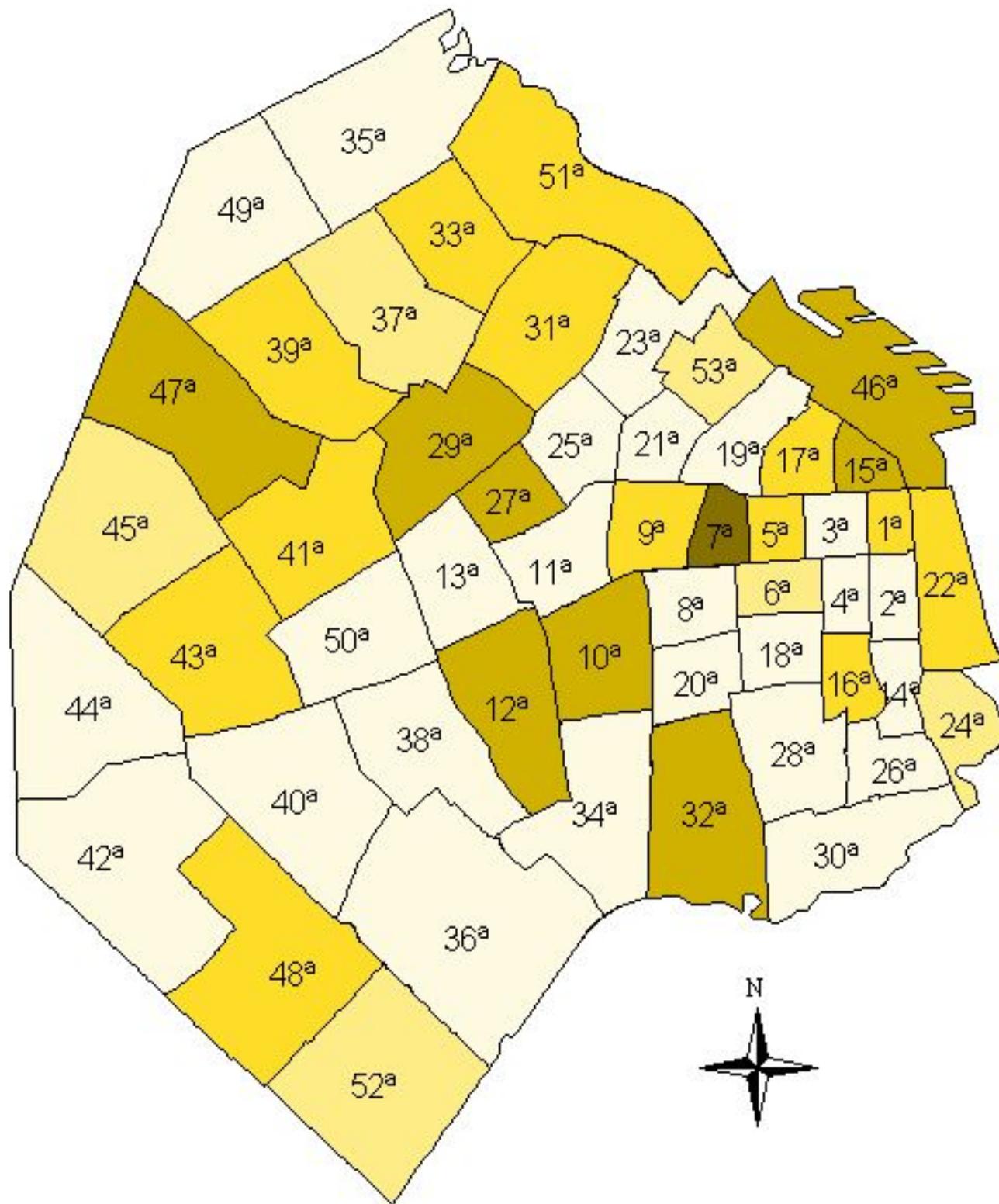
ACTAS CONTRAVENCIONALES POR COMISARÍA - AÑO 2001



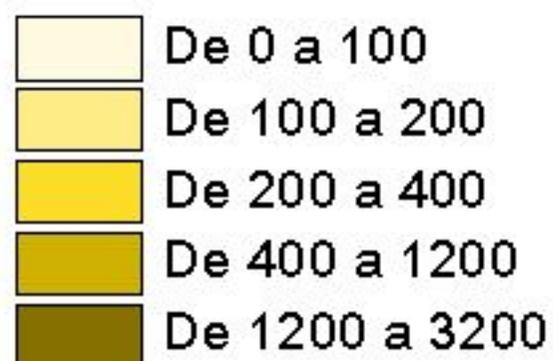
Cantidad de Contravenciones



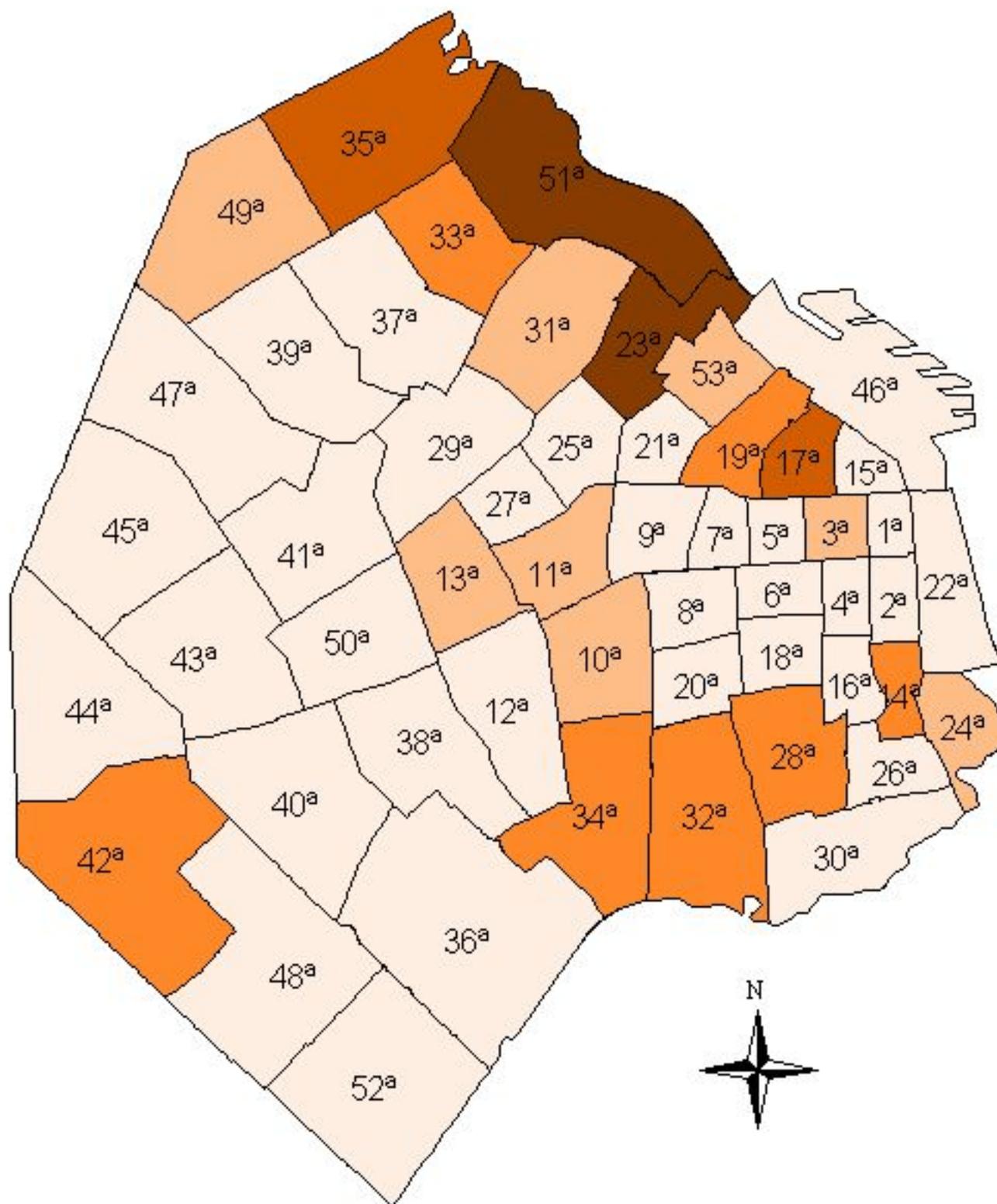
ACTAS CONTRAVENCIONALES ART. 41^º POR COMISARÍA - AÑO 2001



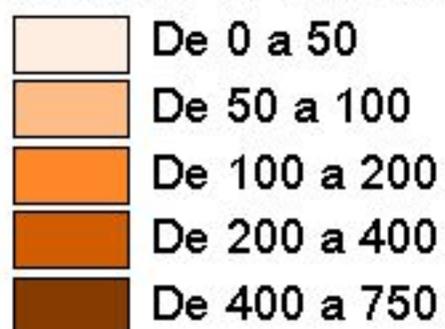
Cantidad de Contravenciones - Art. 41



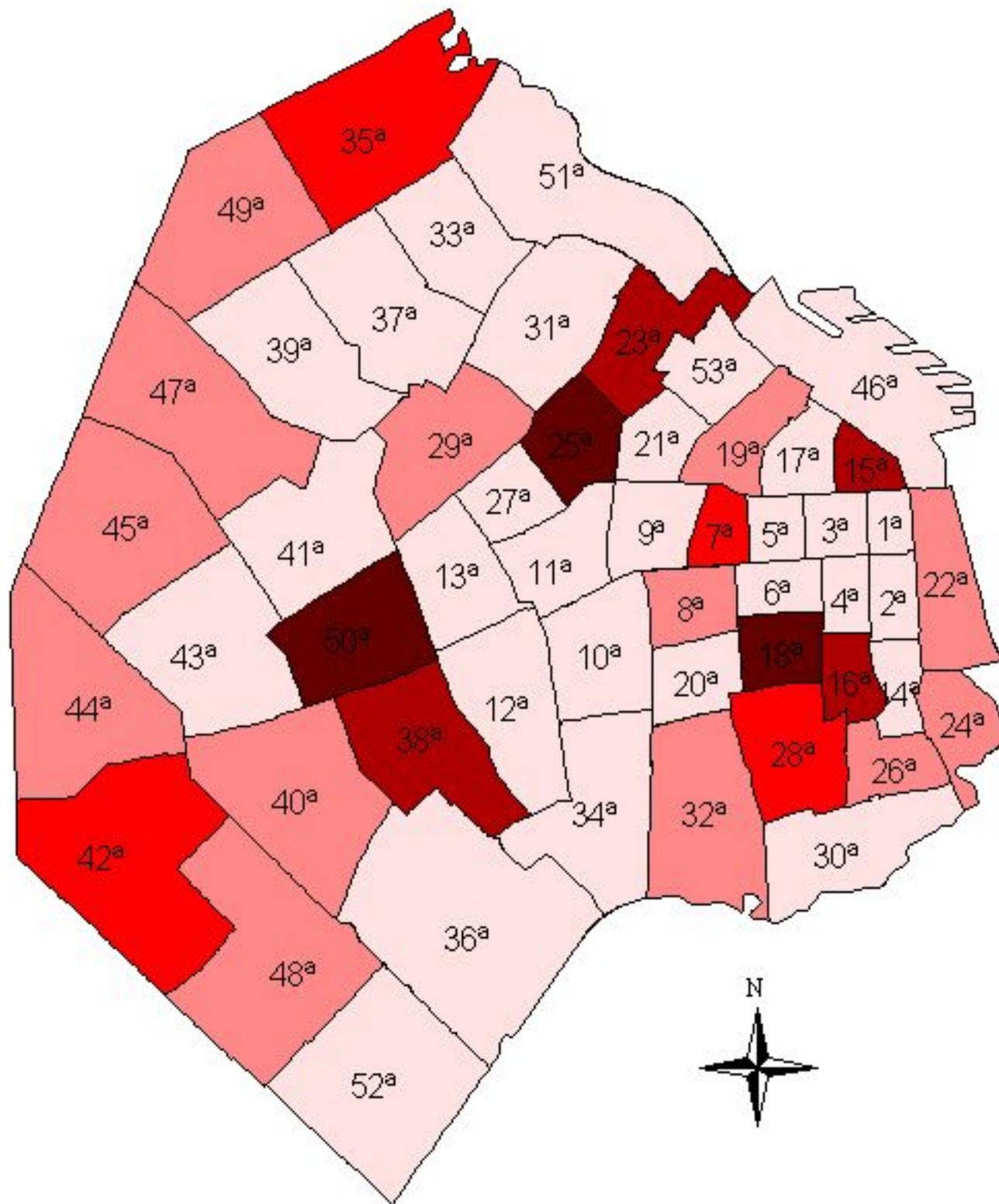
ACTAS CONTRAVENCIONALES ART.42 BIS POR COMISARÍA - AÑO 2001



Cantidad de Contravenciones - Art. 42 bis



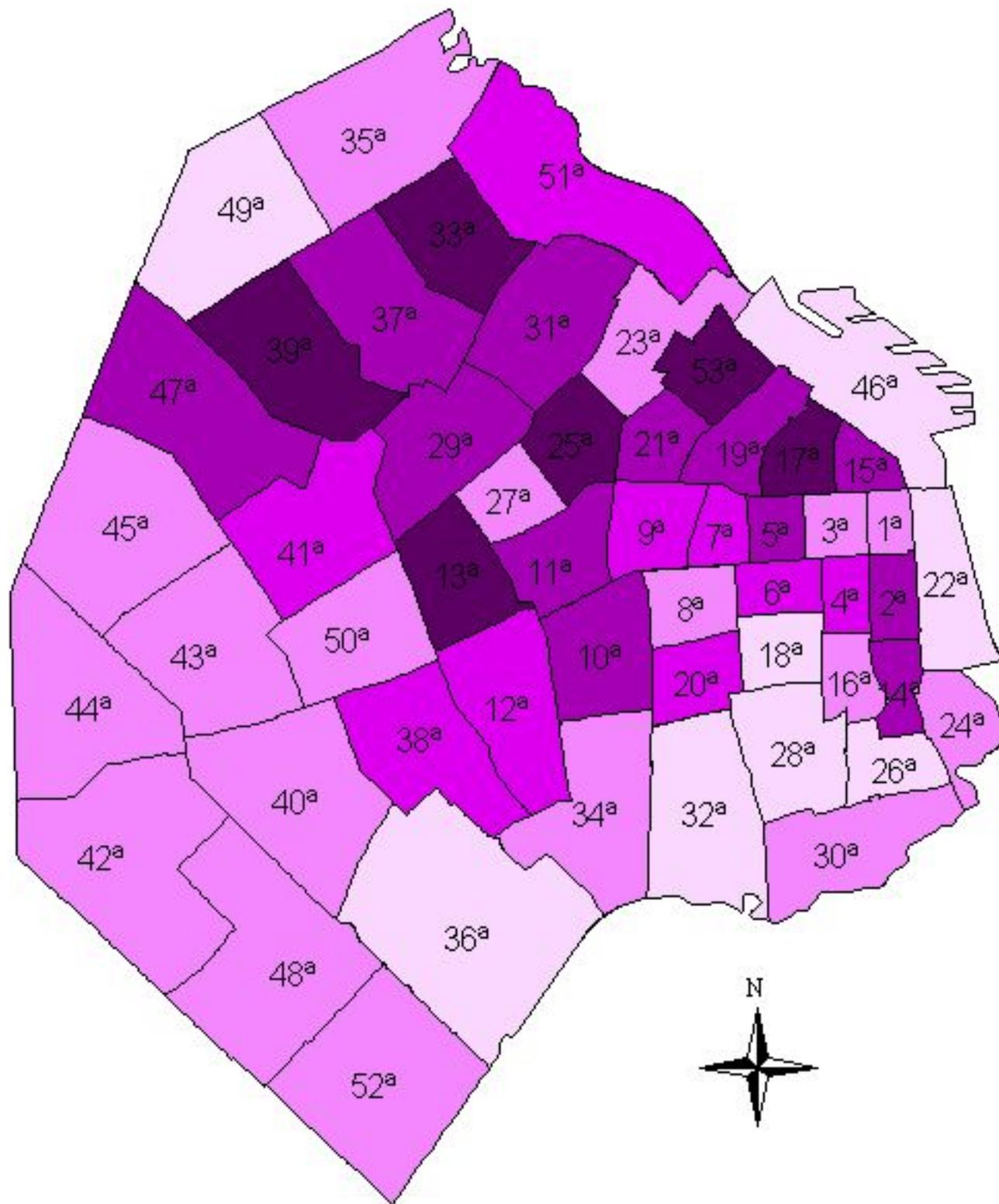
ACTAS CONTRAVENCIONALES ART. 71º POR COMISARÍA - AÑO 2001



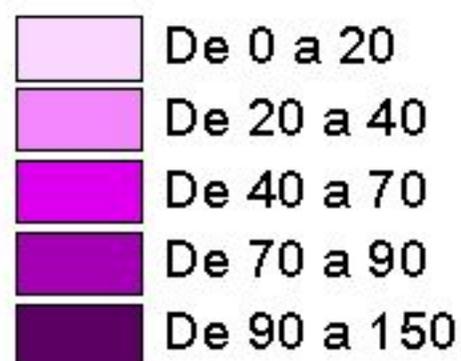
Cantidad de Contravenciones - Art. 71

	De 0 a 200
	De 200 a 800
	De 800 a 2000
	De 2000 a 4100
	De 4100 a 8300

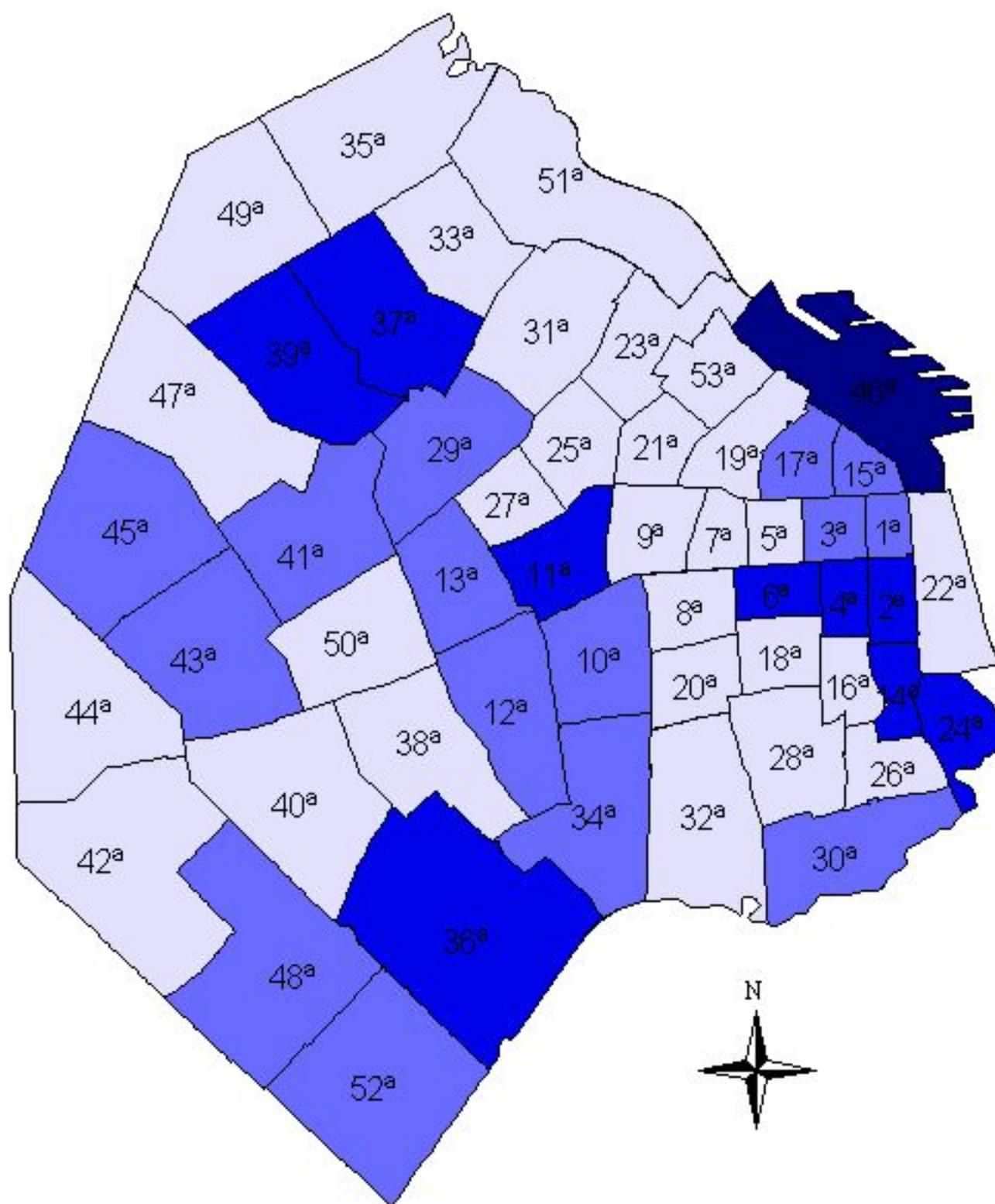
ACTAS CONTRAVENCIONALES ART.72 POR COMISARÍA - AÑO 2001



Cantidad de Contravenciones - Art. 72



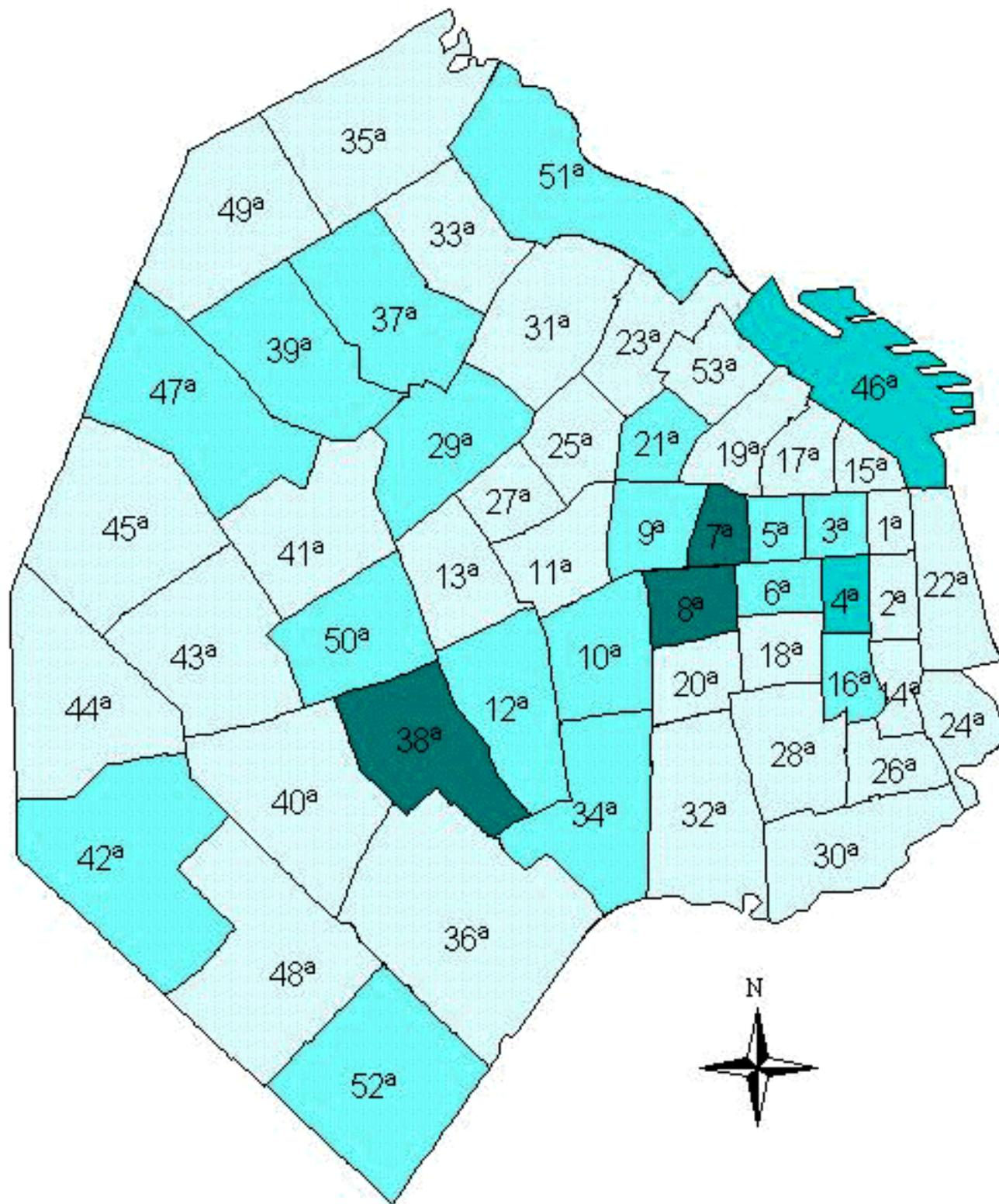
ACTAS CONTRAVENCIONALES ART. 73º POR COMISARÍA - AÑO 2001



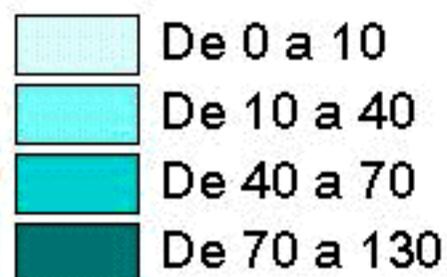
Cantidad de Contravenciones - Art. 73



ACTAS CONTRAVENCIONALES Ley 255 POR COMISARÍA - AÑO 2001



Cantidad de Contravenciones - Ley 255



Justicia Contravencional - Ciudad Autónoma de Buenos Aires - Año 2002*

Población 3.049.941*

* INDEC Censo 2001

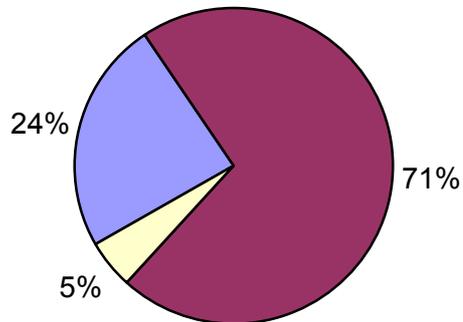
Total anual 2002	N	%	Tasa c/10.000 hab.
Cantidad de causas ingresadas	98.721	100	324
Cantidad de causas archivadas	no consta		

Actas ingresadas según tipo de infracción

Tipo	Art.	Descripción	Actas Ingresadas	Incidencia sobre total ingresadas (%)	Actas Ingresadas por tipo	%
Integridad física		37 Pelea	187	0,2	842	0,9
		38 Hostigamiento o maltrato	461	0,5		
		39 Portación de arma propia	170	0,2		
		40 Elementos dañinos insalubres	21	0,0		
	40 bis	Incentivos al consumo de alcohol	3	0,0		
Libertad de circulación		41 Obstrucción de la vía pública	16.230	16,4	23.744	24,1
		42 Obstaculizar ingreso o salida	83	0,1		
	42 bis	Estac. o ciudadano de vehículos sin autorización	7.431	7,5		
Derechos personalísimos		43 Profanación	12	0,0	15	0,0
	43 bis	Discriminación	3	0,0		
Administración Pública y Servicios Públicos		44 Servicios públicos	36	0,0	1.037	1,1
	44 bis	Señalización	8	0,0		
		45 Obstrucción de servicios públicos	371	0,4		
		46 Falsa denuncia	326	0,3		
		47 Violación de clausura	264	0,3		
Abuso de menores		48 Ejercicio ilegítimo de actividad	32	0,0	815	0,8
		49 Abuso de niños o adolescentes	588	0,6		
		50 Falta de supervisión de menor	11	0,0		
Fe Pública		51 Suministro de alcohol a menores	216	0,2	228	0,2
		52 Apariencia falsa	228	0,2		
Espectáculos		53 Desorden	31	0,0	266	0,3
		54 Reventa de entradas	32	0,0		
		55 Ingreso sin autorización	13	0,0		
		56 Acceso a lugares distintos	13	0,0		
		57 Exceso de asistentes a espectáculos	3	0,0		
	57 bis	Omisión de recaudos básicos de organización	0	0,0		
		58 Turbación de espectáculo	3	0,0		
		59 Provocación	15	0,0		
		60 Guarda de insignias	3	0,0		
		61 Elementos pirotécnicos	48	0,0		
		62 Avalancha	0	0,0		
		63 Elementos lesivos para espectáculos	3	0,0		
		64 Portación de elementos para la violencia	6	0,0		
		65 Guarda de elementos para la violencia	2	0,0		
		66 Venta de elementos para agredir	0	0,0		
		67 Ingreso de elementos aptos para agredir	1	0,0		
	Uso del espacio público		68 Suministro de bebidas alcohólicas	60		
		69 Ingreso de bebidas alcohólicas	2	0,0		
		70 Obstrucción de salida	31	0,0		
		71 Alteración de la tranquilidad pública	57.727	58,5		
		72 Ruidos molestos	2.377	2,4		
		73 Ensuciar bienes	9.742	9,9		
		74 Conducción riesgosa	127	0,1		
Contravenciones de Tránsito		75 Violación de barreras ferroviarias	131	0,1	823	0,8
		76 Violación de semáforo con vehículo motorizado	52	0,1		
		77 Violación de semáforo sin vehículo autorizado	490	0,5		
		78 Carreras en la vía pública	16	0,0		
		79 Fuga de accidente	7	0,0		
		80 Agravantes	0	0		
		81 Aplicación régimen de faltas	0	0		
Contrav. de juego	Art. 3° ley 255		1.017	1,0	1.017	1,0
	6618/57		0	0,0	0	0,0
	Casos perdidos y errores de carga		88	0,1	88	0,1
TOTAL			98.721	100	98.721	100

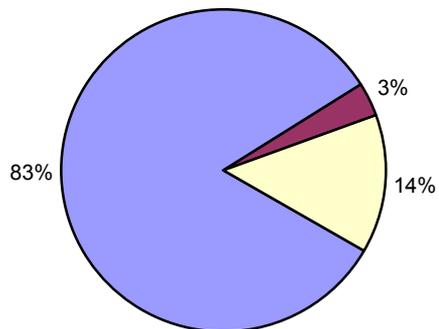
* Elaboración propia en base a datos provistos por el Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Distribución de infracciones ingresadas (%). Año 2002
(N=98.721)



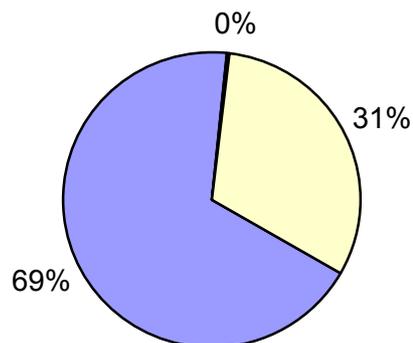
■ Libertad de circulación ■ Uso del espacio público ■ Resto

Distribución de infracciones ingresadas del tipo uso del espacio público por artículo (%). Año 2002
(N=69.846)



■ Art. 71° ■ Art. 72° ■ Art. 73°

Distribución de infracciones ingresadas del tipo libertad de circulación por artículo (%). Año 2002
(N=23.744)



■ Art. 41° ■ Art. 42° ■ Art. 42° bis

Justicia Contravencional - Ciudad Autónoma de Buenos Aires - Año 2002

Total anual 2002	N	%
Cantidad de causas ingresadas	98.721	100

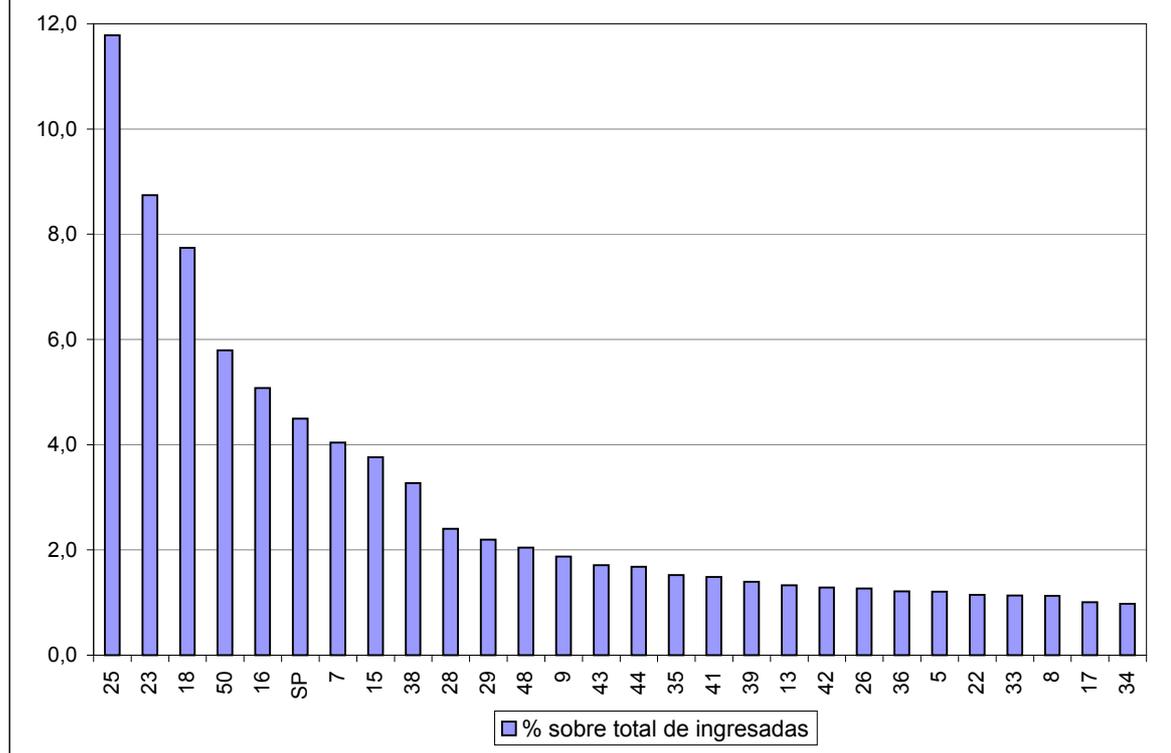
Cantidad de actas ingresadas por dependencia interviniente

Cria.	Actas Ingresadas	% sobre total de ingresadas
1	174	0,2
2	167	0,2
3	801	0,8
4	435	0,4
5	1.194	1,2
6	847	0,9
7	3.989	4,0
8	1.111	1,1
9	1.848	1,9
10	893	0,9
11	394	0,4
12	634	0,6
13	1.314	1,3
14	530	0,5
15	3.715	3,8
16	5.011	5,1
17	996	1,0
18	7.640	7,7
19	843	0,9
20	867	0,9
21	461	0,5
22	1.133	1,1
23	8.628	8,7
24	893	0,9
25	11.632	11,8
26	1.250	1,3
27	917	0,9
28	2.370	2,4
29	2.168	2,2
30	67	0,1
31	705	0,7
32	177	0,2
33	1.121	1,1
34	962	1,0
35	1.502	1,5
36	1.199	1,2
37	800	0,8
38	3.226	3,3
39	1.376	1,4
40	853	0,9
41	1.468	1,5
42	1.271	1,3
43	1.687	1,7
44	1.658	1,7
45	809	0,8
46	659	0,7
47	604	0,6
48	2.016	2,0
49	662	0,7
50	5.717	5,8
51	871	0,9
52	754	0,8
53	270	0,3
CM	687	0,7
DP	11	0,0
DTP	5	0,0
LE	10	0,0
PD	1	0,0
PNA	39	0,0
SF	154	0,2
SP	4.437	4,5
Casos perdidos y errores de carga	88	0,1
TOTAL	98.721	100,0

CM Crímenes contra menores; FC Fiscalía de Cámara; LE Leyes especiales; PNA Prefectura Naval Argentina; SF Seguridad Ferroviaria; SP Seguridad Pública; DP Drogas peligrosas; DS División Sarmiento (ferrocarril); PD Prevención del delito.

Actas ingresadas por comisaría sobre total de ingresadas (%)* - Año 2002

N=98.721



* Se excluyen de la representación gráfica las que contribuyen en menos del 1% y los casos perdidos o errores de carga

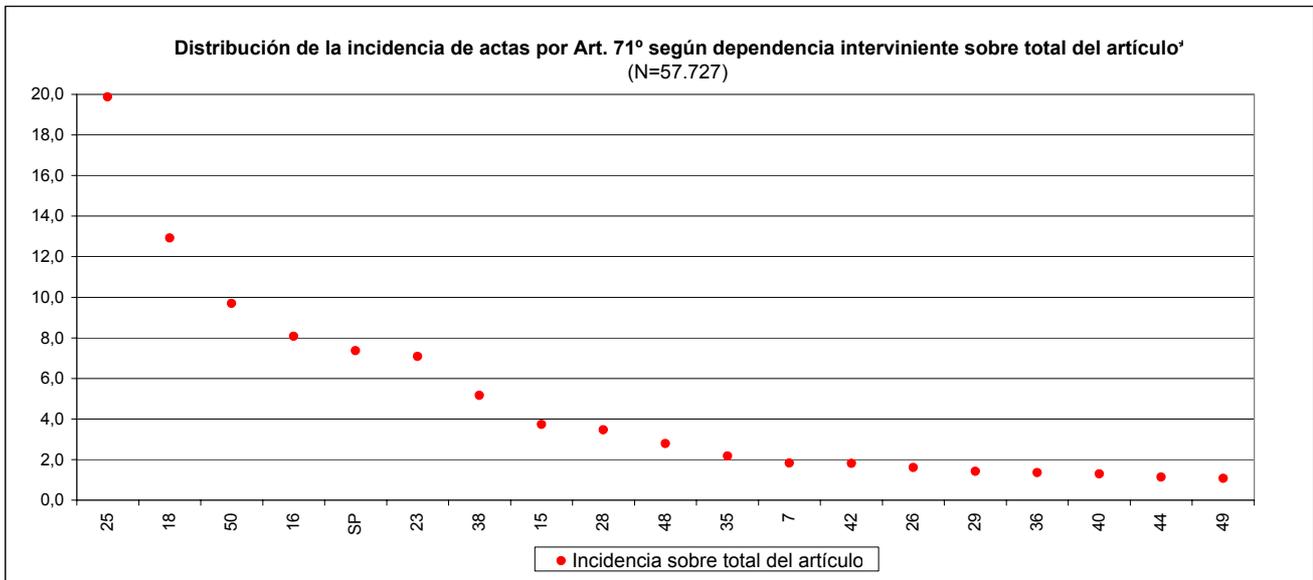
Justicia Contravencional - Ciudad Autónoma de Buenos Aires - Año 2002

Total anual 2002	N	%
Cantidad de causas ingresadas	98.721	100

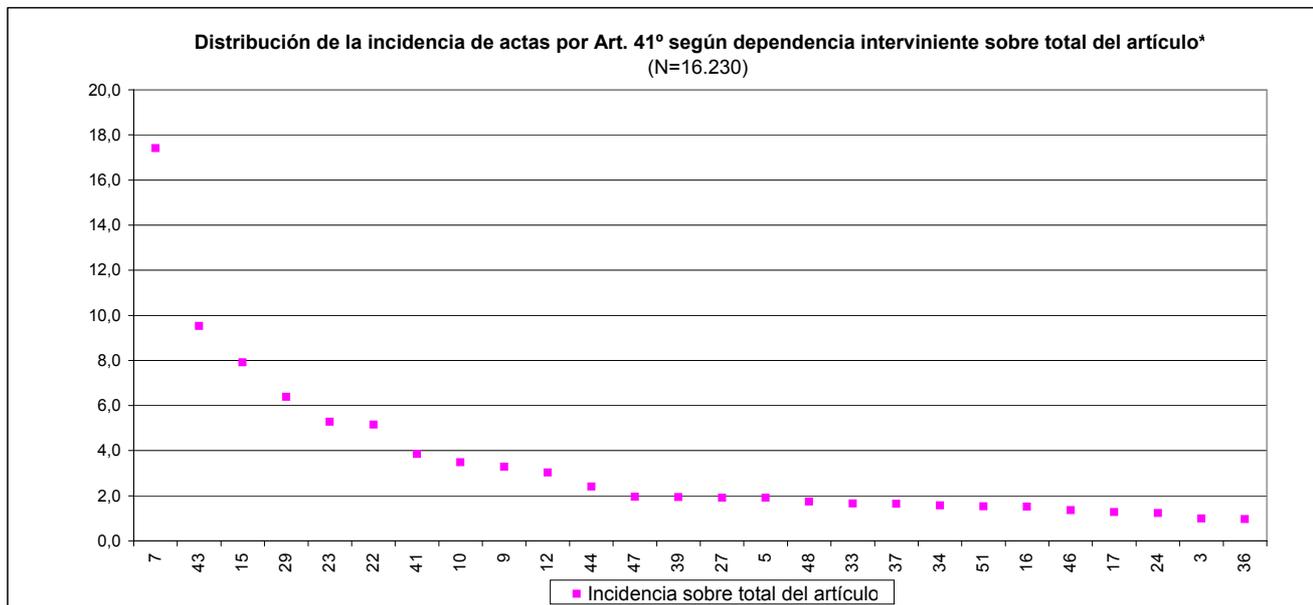
Distribución de actas por artículos 71º, 41º, 73º, 42º bis y 72º y Art. 3º Ley 255 según dependencia interviniente*

Cria.	Art. 71º		Art. 41º		Art. 73º		Art. 42º bis		Art. 72º		Art. 3º ley 255	
	Actas Ingresadas	Incidencia sobre total del artículo	Actas Ingresadas	Incidencia sobre total del artículo	Actas Ingresadas	Incidencia sobre total del artículo	Actas Ingresadas	Incidencia sobre total del artículo	Actas Ingresadas	Incidencia sobre total del artículo	Actas Ingresadas	Incidencia sobre total del artículo
1	4	0,0	30	0,2	28	0,3	51	0,7	13	0,5	5	0,5
2	6	0,0	17	0,1	78	0,8	2	0,0	31	1,3	11	1,1
3	25	0,0	161	1,0	322	3,3	118	1,6	38	1,6	12	1,2
4	9	0,0	19	0,1	194	2,0	15	0,2	40	1,7	1	0,1
5	212	0,4	309	1,9	317	3,3	91	1,2	88	3,7	28	2,8
6	26	0,0	128	0,8	565	5,8	0	0,0	64	2,7	25	2,5
7	1.055	1,8	2.826	17,4	22	0,2	0	0,0	30	1,3	19	1,9
8	316	0,5	20	0,1	679	7,0	2	0,0	46	1,9	25	2,5
9	10	0,0	532	3,3	855	8,8	2	0,0	68	2,9	10	1,0
10	6	0,0	565	3,5	123	1,3	88	1,2	55	2,3	24	2,4
11	2	0,0	16	0,1	187	1,9	79	1,1	70	2,9	5	0,5
12	12	0,0	491	3,0	48	0,5	0	0,0	27	1,1	31	3,0
13	11	0,0	138	0,9	631	6,5	230	3,1	123	5,2	8	0,8
14	3	0,0	31	0,2	195	2,0	227	3,1	25	1,1	21	2,1
15	2.152	3,7	1.285	7,9	46	0,5	23	0,3	50	2,1	37	3,6
16	4.659	8,1	246	1,5	29	0,3	0	0,0	28	1,2	29	2,9
17	181	0,3	206	1,3	233	2,4	244	3,3	61	2,6	12	1,2
18	7.462	12,9	6	0,0	112	1,1	1	0,0	31	1,3	7	0,7
19	492	0,9	24	0,1	14	0,1	194	2,6	73	3,1	13	1,3
20	11	0,0	138	0,9	593	6,1	7	0,1	38	1,6	8	0,8
21	4	0,0	145	0,9	53	0,5	7	0,1	55	2,3	5	0,5
22	273	0,5	837	5,2	11	0,1	6	0,1	0	0,0	0	0,0
23	4.090	7,1	857	5,3	27	0,3	3.326	44,8	42	1,8	4	0,4
24	7	0,0	199	1,2	302	3,1	335	4,5	14	0,6	4	0,4
25	11.477	19,9	17	0,1	6	0,1	7	0,1	87	3,7	14	1,4
26	929	1,6	26	0,2	253	2,6	3	0,0	13	0,5	5	0,5
27	5	0,0	310	1,9	407	4,2	0	0,0	94	4,0	8	0,8
28	1.995	3,5	23	0,1	99	1,0	182	2,4	33	1,4	10	1,0
29	818	1,4	1.037	6,4	66	0,7	2	0,0	32	1,3	143	14,1
30	0	0,0	39	0,2	7	0,1	1	0,0	12	0,5	3	0,3
31	402	0,7	42	0,3	33	0,3	71	1,0	107	4,5	20	2,0
32	21	0,0	17	0,1	14	0,1	79	1,1	25	1,1	11	1,1
33	7	0,0	268	1,7	381	3,9	294	4,0	137	5,8	12	1,2
34	255	0,4	256	1,6	89	0,9	232	3,1	20	0,8	22	2,2
35	1.257	2,2	19	0,1	11	0,1	142	1,9	42	1,8	12	1,2
36	784	1,4	156	1,0	94	1,0	129	1,7	7	0,3	17	1,7
37	4	0,0	266	1,6	393	4,0	2	0,0	59	2,5	3	0,3
38	2.981	5,2	33	0,2	113	1,2	0	0,0	36	1,5	26	2,6
39	18	0,0	314	1,9	746	7,7	50	0,7	62	2,6	20	2,0
40	748	1,3	11	0,1	34	0,3	0	0,0	20	0,8	6	0,6
41	175	0,3	624	3,8	356	3,7	5	0,1	83	3,5	14	1,4
42	1.044	1,8	83	0,5	8	0,1	102	1,4	10	0,4	2	0,2
43	6	0,0	1.546	9,5	59	0,6	11	0,1	22	0,9	8	0,8
44	652	1,1	390	2,4	33	0,3	478	6,4	47	2,0	21	2,1
45	441	0,8	112	0,7	127	1,3	20	0,3	64	2,7	3	0,3
46	206	0,4	220	1,4	187	1,9	8	0,1	1	0,0	34	3,3
47	145	0,3	317	2,0	48	0,5	4	0,1	47	2,0	5	0,5
48	1.604	2,8	283	1,7	80	0,8	0	0,0	10	0,4	15	1,5
49	621	1,1	20	0,1	0	0,0	0	0,0	8	0,3	2	0,2
50	5.594	9,7	22	0,1	8	0,1	1	0,0	35	1,5	28	2,8
51	71	0,1	248	1,5	30	0,3	426	5,7	43	1,8	20	2,0
52	80	0,1	139	0,9	361	3,7	30	0,4	29	1,2	77	7,6
53	4	0,0	60	0,4	22	0,2	99	1,3	48	2,0	8	0,8
CM	3	0,0	4	0,0	2	0,0	0	0,0	0	0,0	1	0,1
DP	8	0,0	1	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
DTP	1	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	4	0,4
LE	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	10	1,0
PD	1	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
SF	93	0,2	6	0,0	10	0,1	0	0,0	0	0,0	24	2,4
SP	4249	7,4	89	0,5	1	0,0	0	0,0	20	0,8	65	6,4
PNA	0	0,0	6	0,0	0	0,0	5	0,1	14	0,6	0	0,0
Casos perdidos y errores de carga	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0		0,0
TOTAL	57.727	100,0	16.230	100,0	9.742	100,0	7.431	100,0	2.377	100,0	1.017	100,0

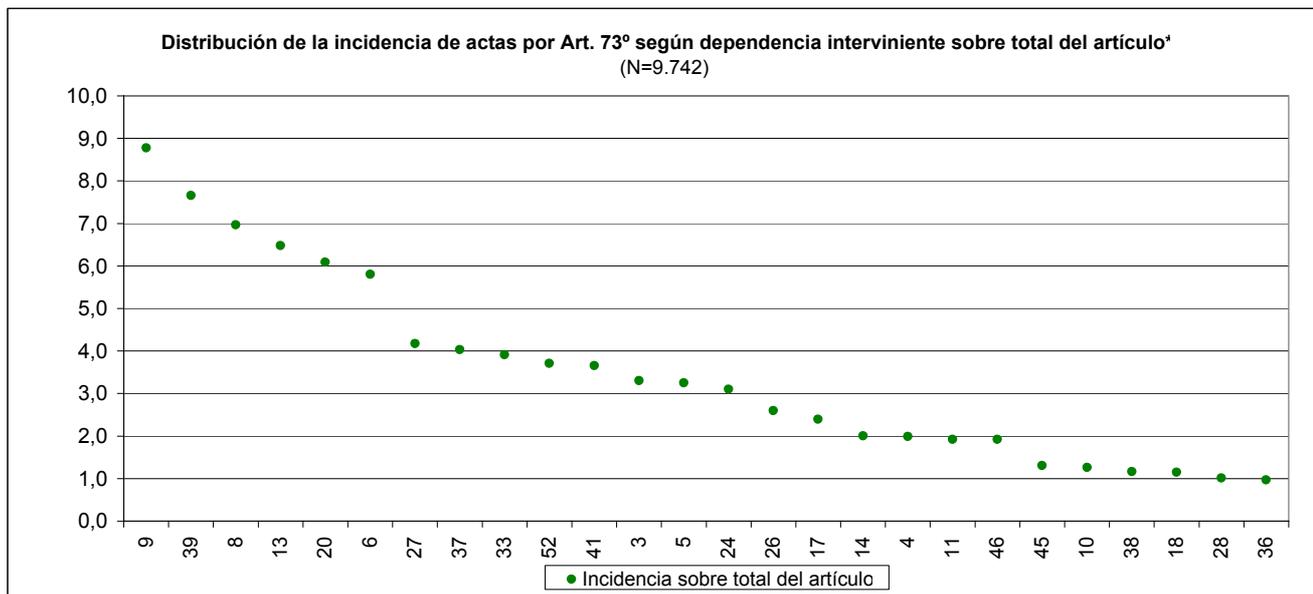
* Se incluyen los artículos con mayor incidencia sobre el total de infracciones ingresadas.



* Se excluyen de la representación gráfica las dependencias que contribuyen en menos del 1%



* Se excluyen de la representación gráfica las dependencias que contribuyen en menos del 1%



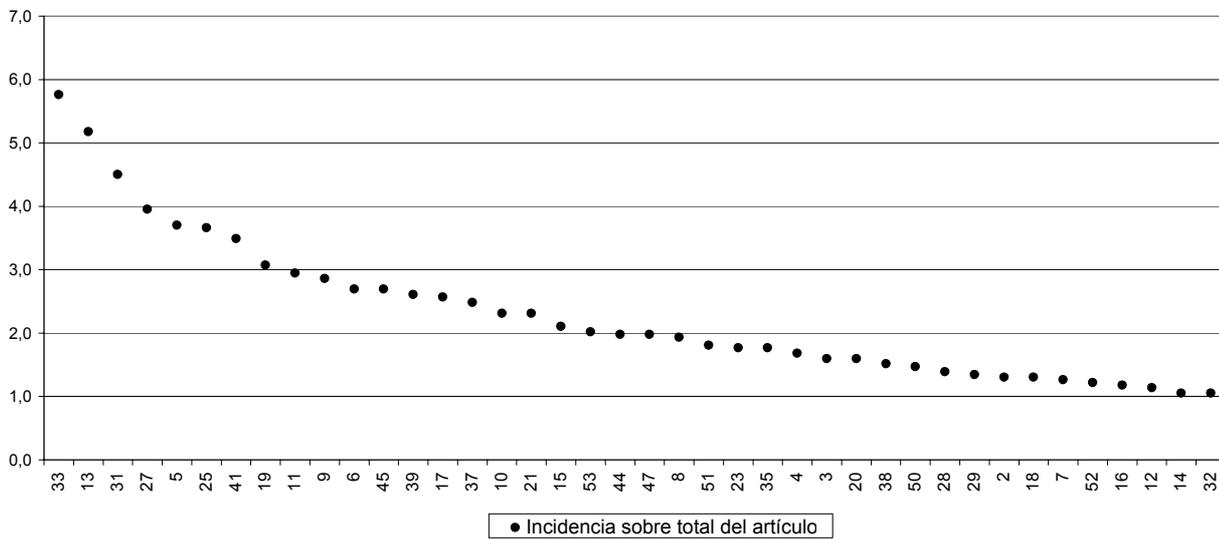
* Se excluyen de la representación gráfica las dependencias que contribuyen en menos del 1%

Distribución de la incidencia de actas por Art. 42° bis según dependencia interviniente sobre total del artículo* (N=7.431)



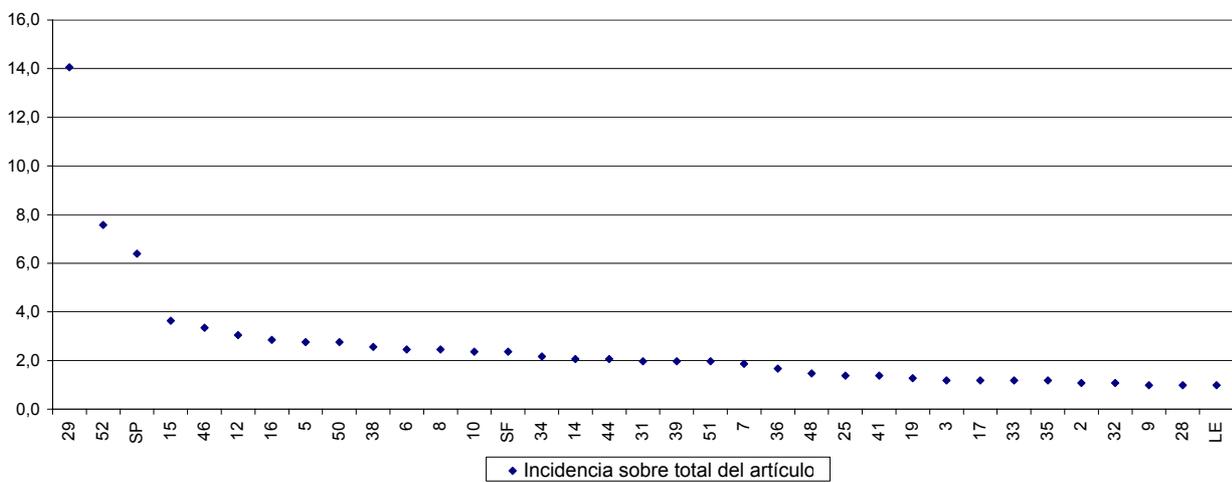
* Se excluyen de la representación gráfica las dependencias que contribuyen en menos del 1%

Distribución de la incidencia de actas por Art. 72° según dependencia interviniente sobre total del artículo* (N=2.377)



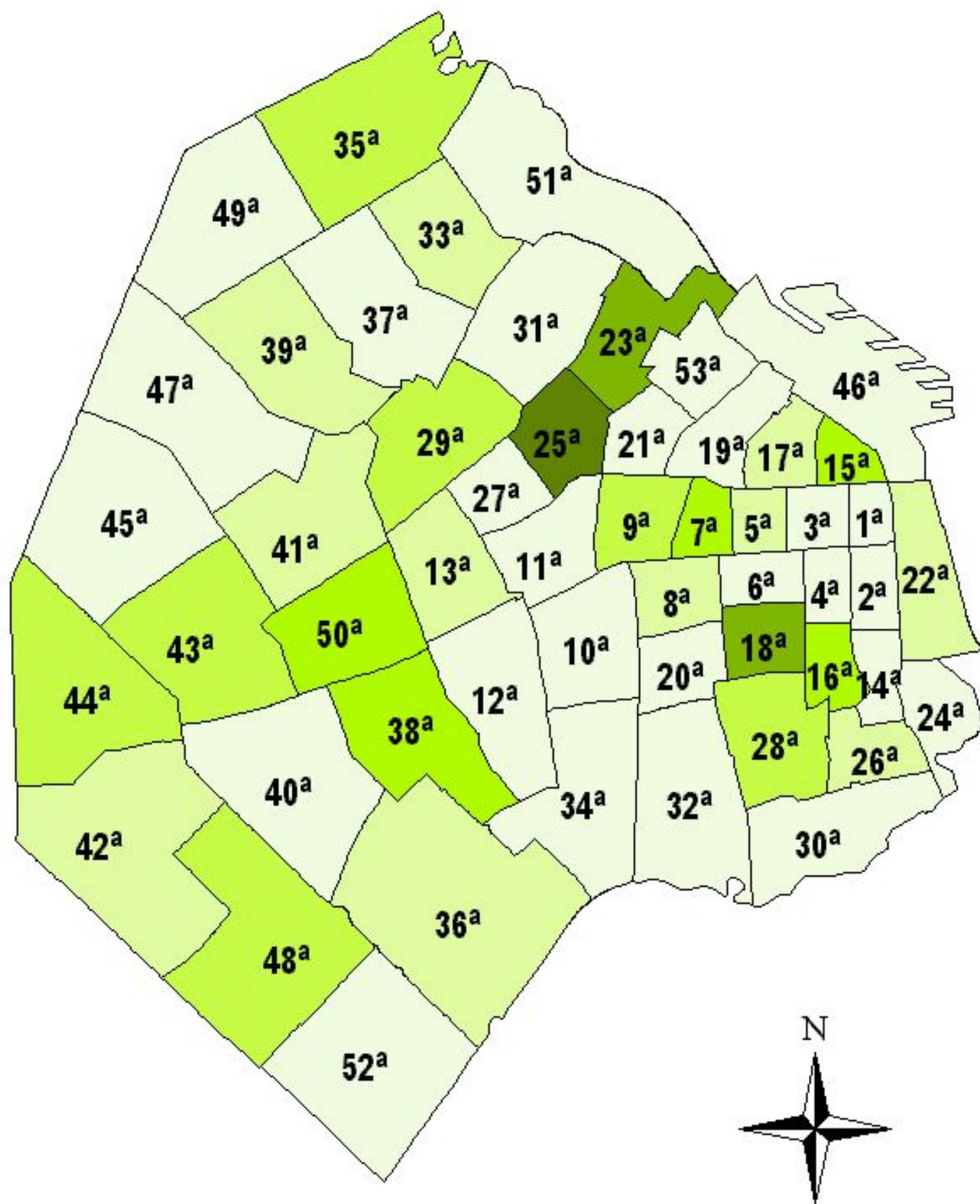
* Se excluyen de la representación gráfica las dependencias que contribuyen en menos del 1%

Distribución de la incidencia de actas por Ley 255 según dependencia interviniente sobre total del artículo* (N=1.017)



* Se excluyen de la representación gráfica las dependencias que contribuyen en menos del 1%

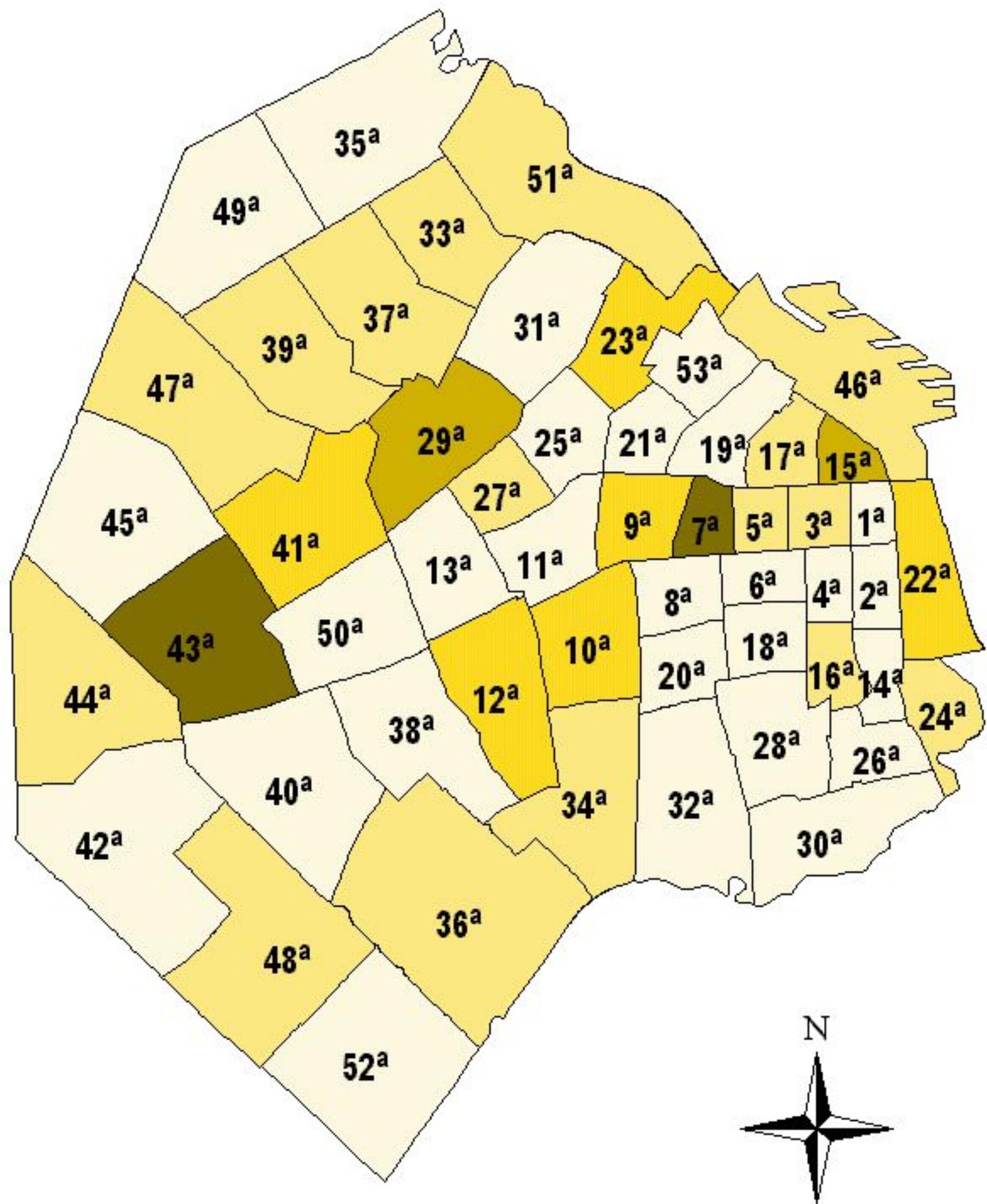
ACTAS CONTRAVENCIONALES - GENERAL POR COMISARÍA - AÑO 2002



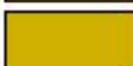
CANTIDAD DE CONTRAVENCIONES

	HASTA 900
	900 - 1400
	1400 - 3100
	3100 - 5700
	5700 - 8500
	8500 - 12000

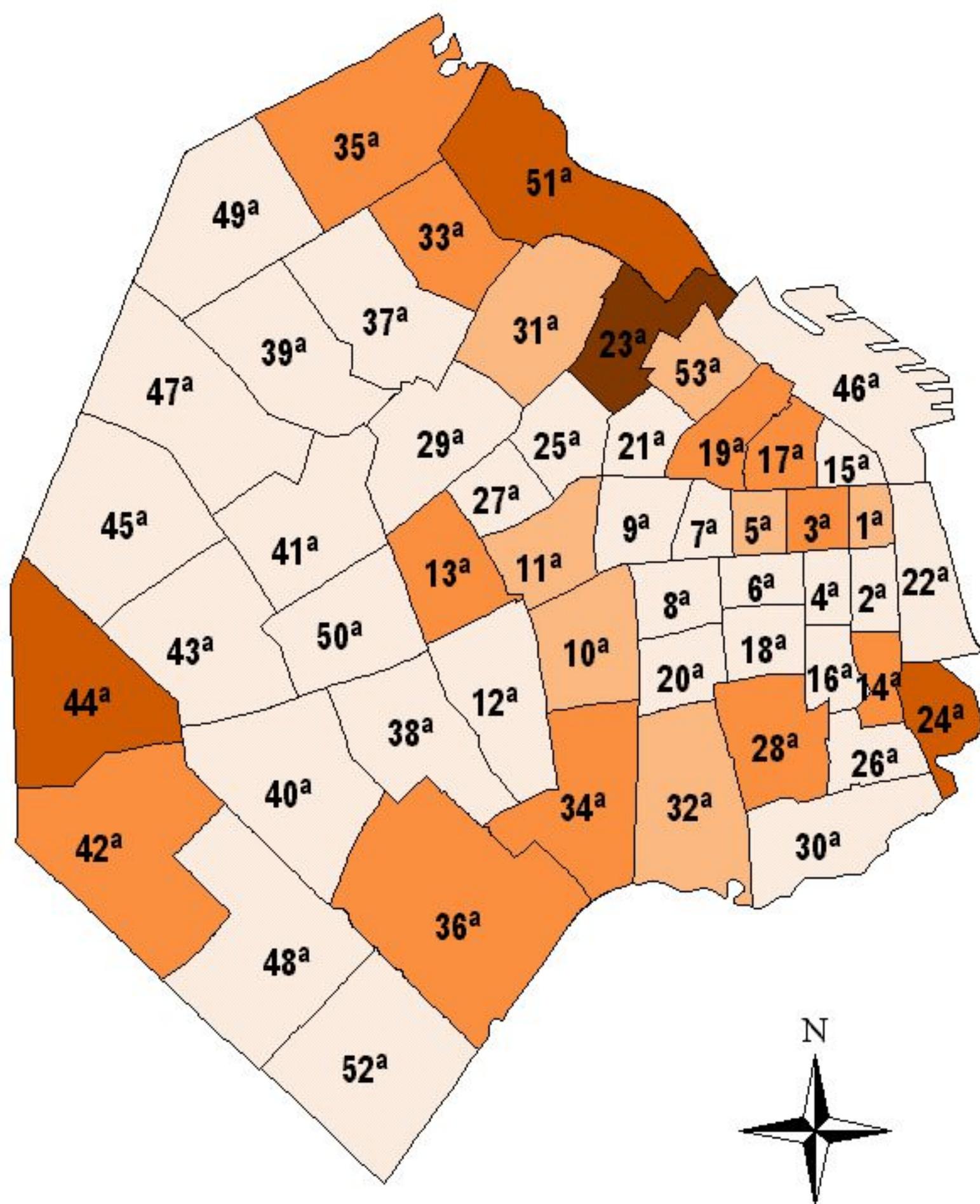
ACTAS CONTRAVENCIONALES - ART.41 POR COMISARÍA - AÑO 2002



CANTIDAD DE CONTRAVENCIONES

	HASTA 150
	150 - 400
	400 - 1000
	1000 - 1500
	1500 - 3000

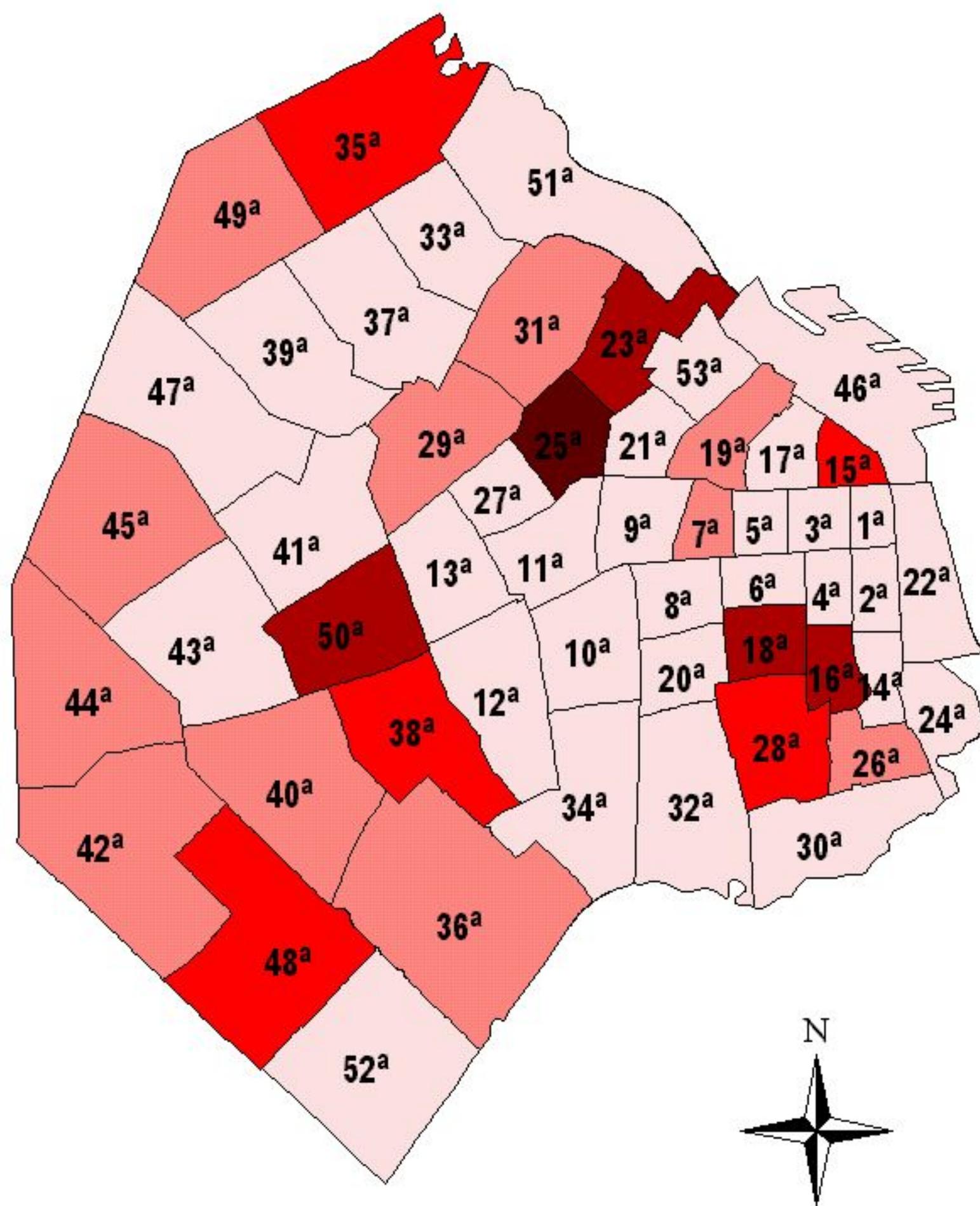
ACTAS CONTRAVENCIONALES - ART.42 BIS POR COMISARÍA - AÑO 2002



CANTIDAD DE CONTRAVENCIONES



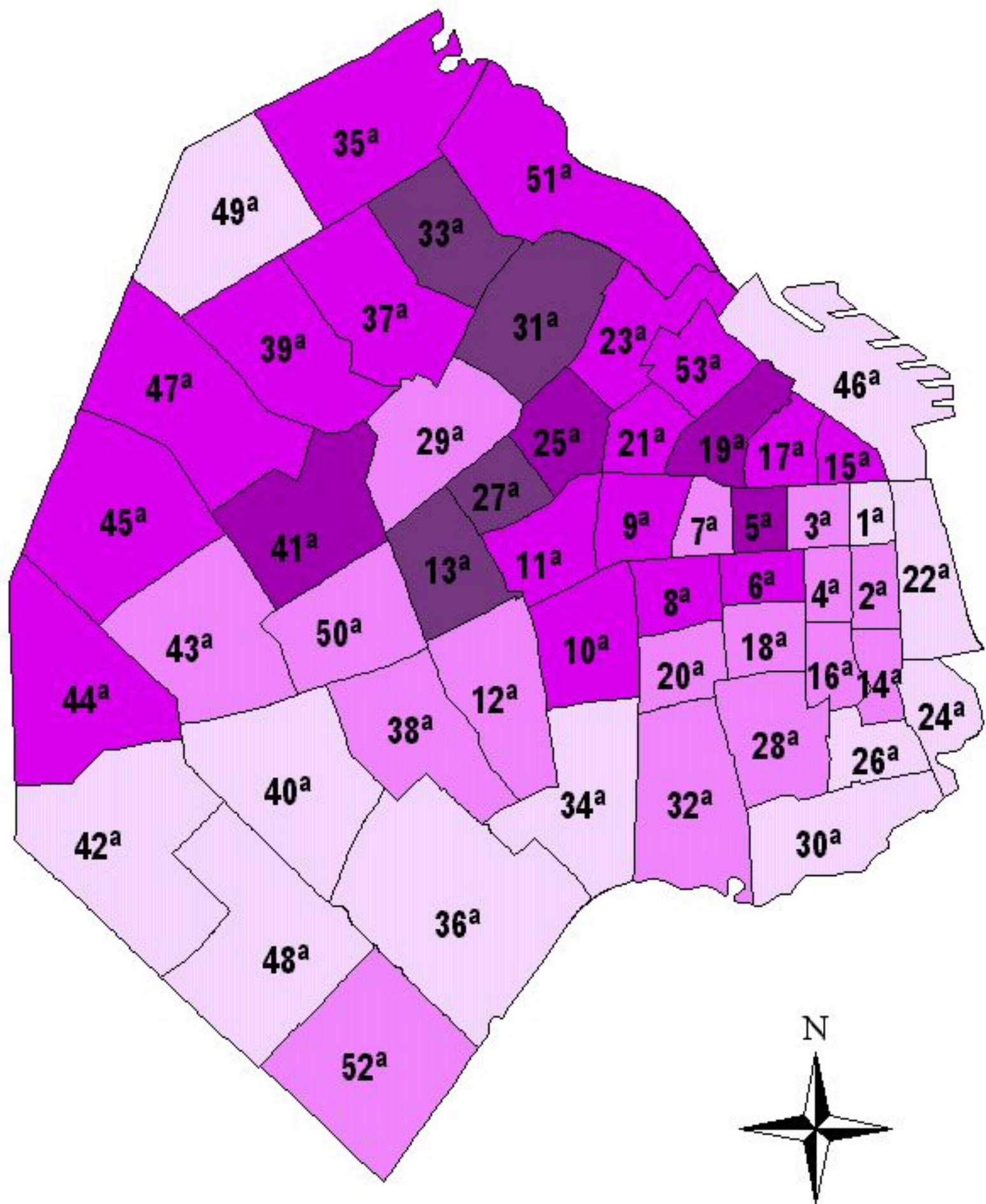
ACTAS CONTRAVENCIONALES - ART.71 POR COMISARÍA - AÑO 2002



CANTIDAD DE CONTRAVENCIONES



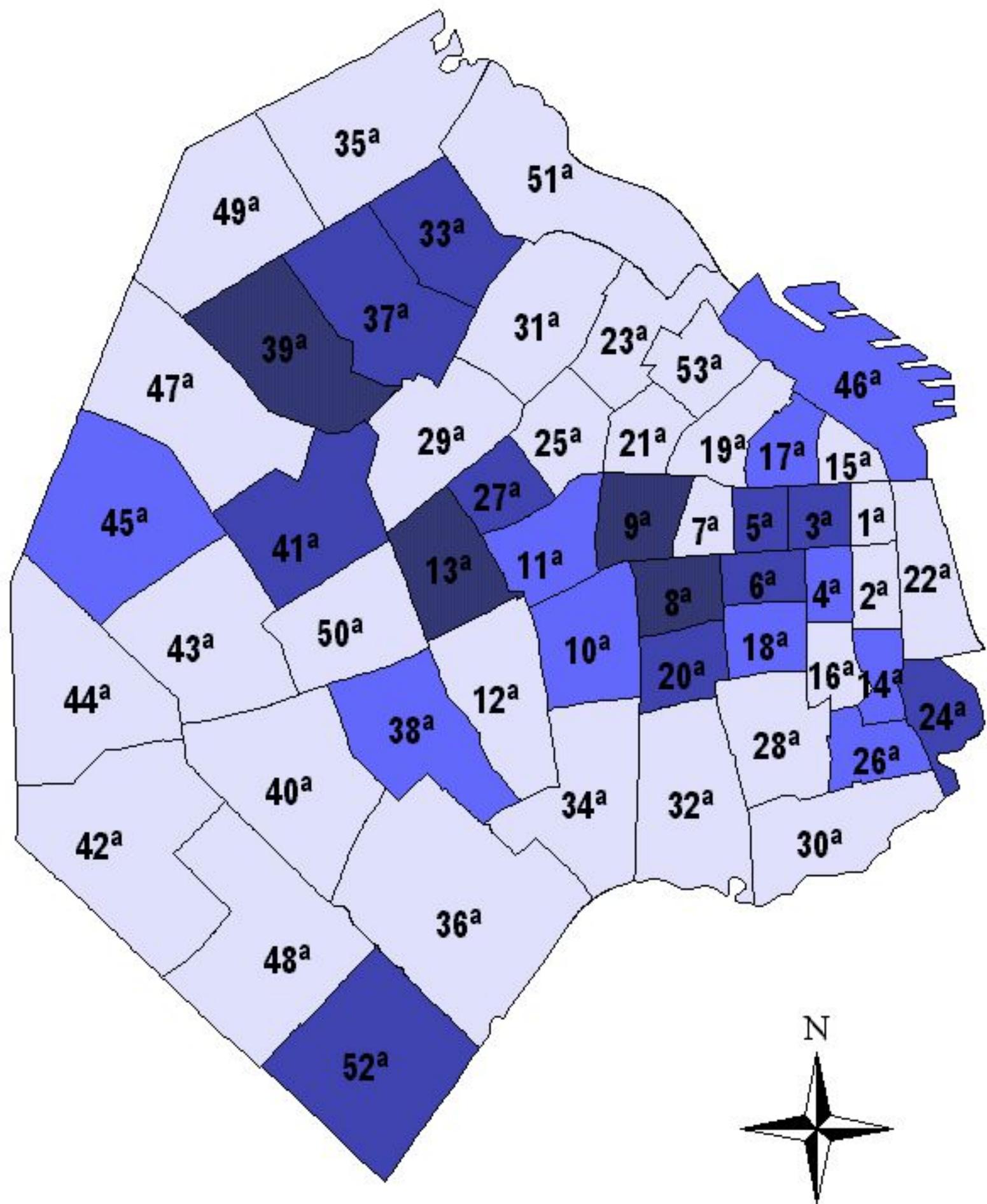
ACTAS CONTRAVENCIONALES - ART.72 POR COMISARÍA - AÑO 2002



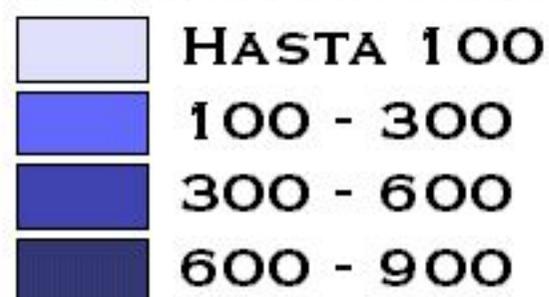
CANTIDAD DE CONTRAVENCIONES



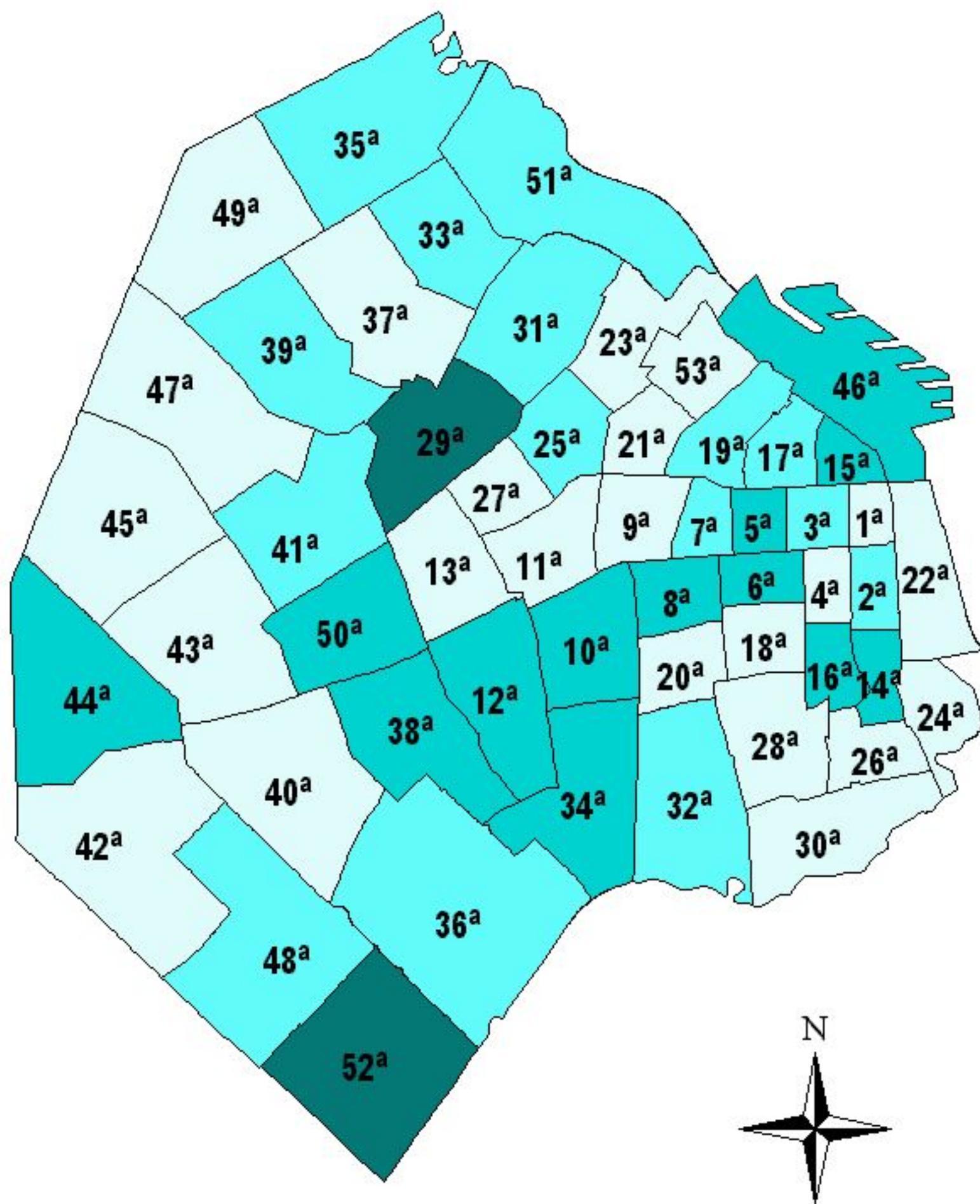
ACTAS CONTRAVENCIONALES - ART.73 POR COMISARÍA - AÑO 2002



CANTIDAD DE CONTRAVENCIONES



ACTAS CONTRAVENCIONALES - LEY 255 POR COMISARÍA - AÑO 2002



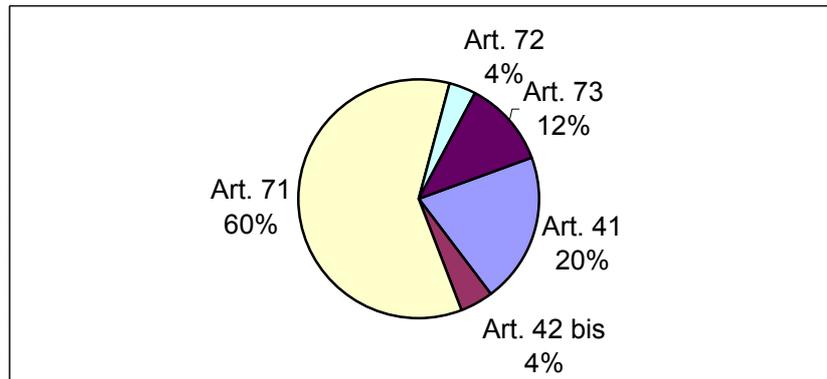
CANTIDAD DE CONTRAVENCIONES



Relevamiento de actas ingresadas

Justicia Contravencional - Ciudad Autónoma de Buenos Aires - Año 2002

Artículos relevados	% (N=200) ponderado
Art. 41	20
Art. 42 bis	4
Art. 71	60
Art. 72	4
Art. 73	12
Total	100



Incidencia de comisarías en la muestra

Cria.	Cantidad de actas (%)
2	0,2
3	0,4
4	0,2
5	0,2
6	1,3
7	7,6
9	0,7
10	1,5
11	1,0
12	1,7
13	1,2
14	0,8
15	6,2
16	8,0
17	1,3
18	8,0
19	0,4
20	0,2
22	0,5
23	4,6
24	1,2
25	12,2
27	2,0
28	2,9
29	2,3
31	0,4
33	0,2
34	0,4
35	3,1
37	2,6
38	4,2
39	1,0
41	0,9
42	1,3
43	0,5
45	0,4
46	2,1
47	2,0
48	0,4
50	11,3
51	1,6
52	0,8
53	0,2
Total	100

Justicia Contravencional - Ciudad Autónoma de Buenos Aires - Año 2002

SERIE PROCEDIMIENTO

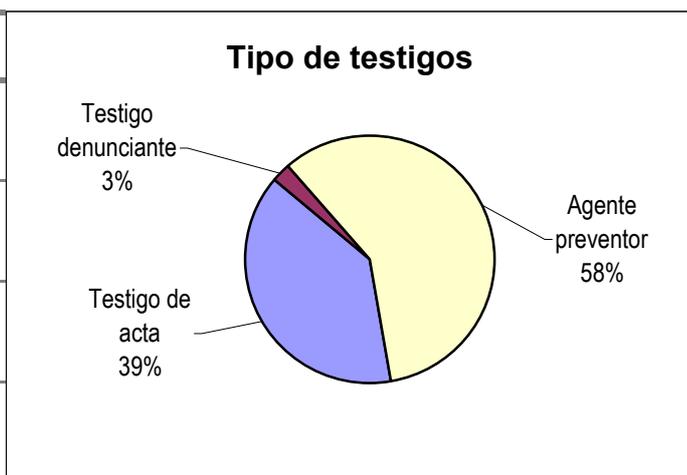
Causa del acta	% (N=200) ponderado
Patrullaje	96,6
Denuncia	3,4
<i>Total</i>	<i>100</i>

Tipo de lugar	% (N=200) ponderado
Via pública	96,2
Domicilio particular	2,0
Comercio	1,4
Otro	0,4
<i>Total</i>	<i>100</i>

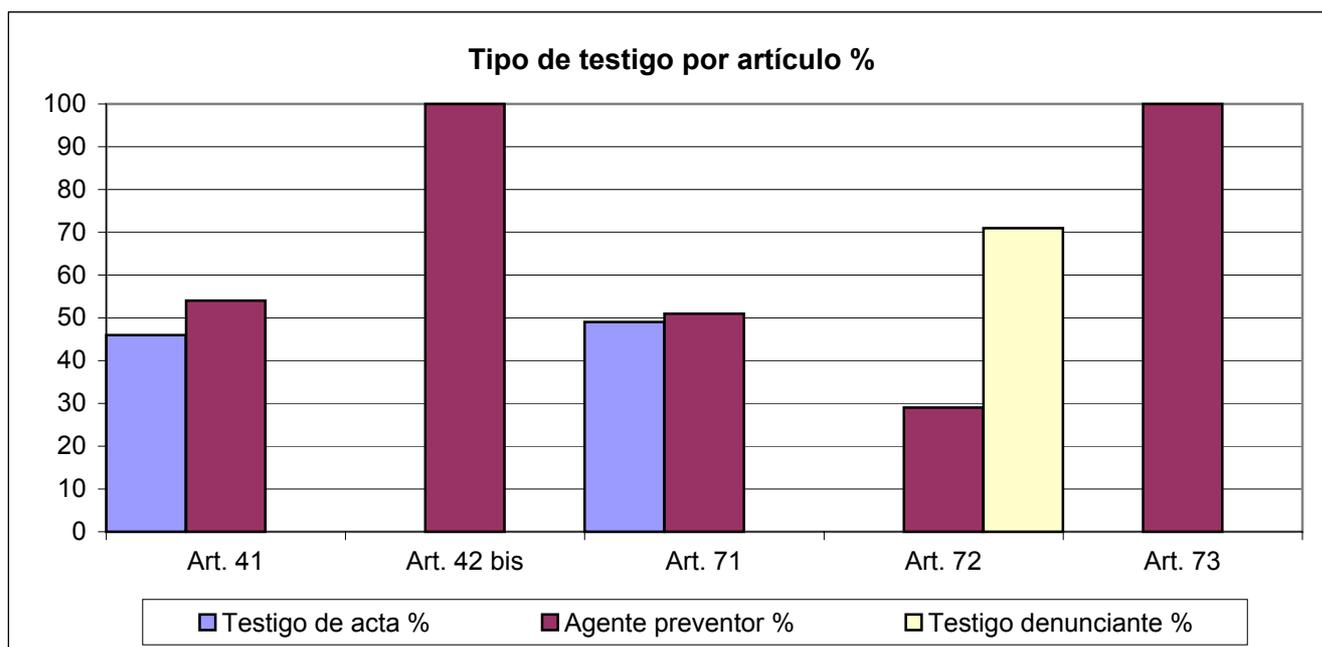
Horario	% (N=200) ponderado
De 0 a 5:59	25,8
De 6 a 11:59	13,3
De 12 a 17:59	27,5
De 18 a 23:59	32,4
Sin datos	1,1
<i>Total</i>	<i>100,1</i>

Acciones seguidas (procedimiento)	% (N=200) ponderado
Sólo labra acta	71,0
Labra acta y aprenende para establecer identidad	22,3
Labra acta y aprenende por reiterar	6,6
<i>Total</i>	<i>0</i>

Tipo de testigo	% (N=200) ponderado
Testigo de acta	39,0
Testigo denunciante	2,5
Agente preventor	58,5
Total	100



Artículo		Tipo de Testigo			Total %
		Testigo de acta %	Testigo denunciante %	Agente preventor %	
Art. 41	% con referencia al artículo	46,3	0,0	53,7	100,0
	% con referencia al tipo de testigo	24,4	0,0	18,8	20,5
Art. 42 bis	% con referencia al artículo	0,0	0,0	100,0	100,0
	% con referencia al tipo de testigo	0,0	0,0	6,8	4,0
Art. 71	% con referencia al artículo	49,2	0,0	50,8	100,0
	% con referencia al tipo de testigo	75,6	0,0	52,1	60,0
Art. 72	% con referencia al artículo	0,0	71,4	28,6	100,0
	% con referencia al tipo de testigo	0,0	100,0	1,7	3,5
Art. 73	% con referencia al artículo	0,0	0,0	100,0	100,0
	% con referencia al tipo de testigo	0,0	0,0	20,5	12,0
Total	% con referencia al artículo	39,0	2,5	58,5	100,0
	% con referencia al tipo de testigo	100,0	100,0	100,0	100,0

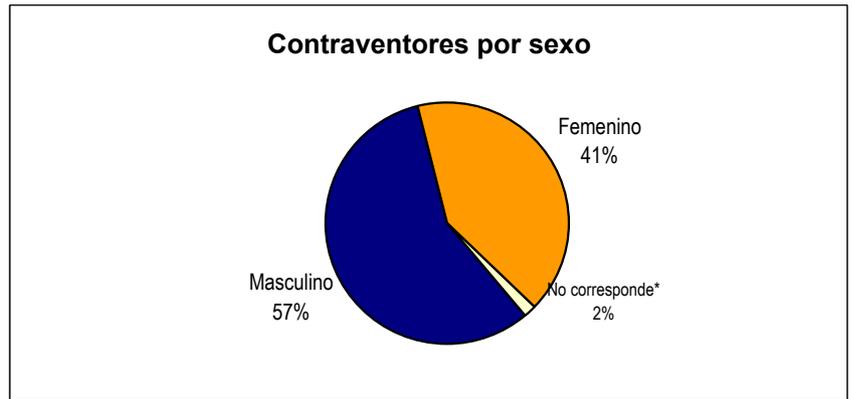


Justicia Contravencional - Ciudad Autónoma de Buenos Aires - Año 2002

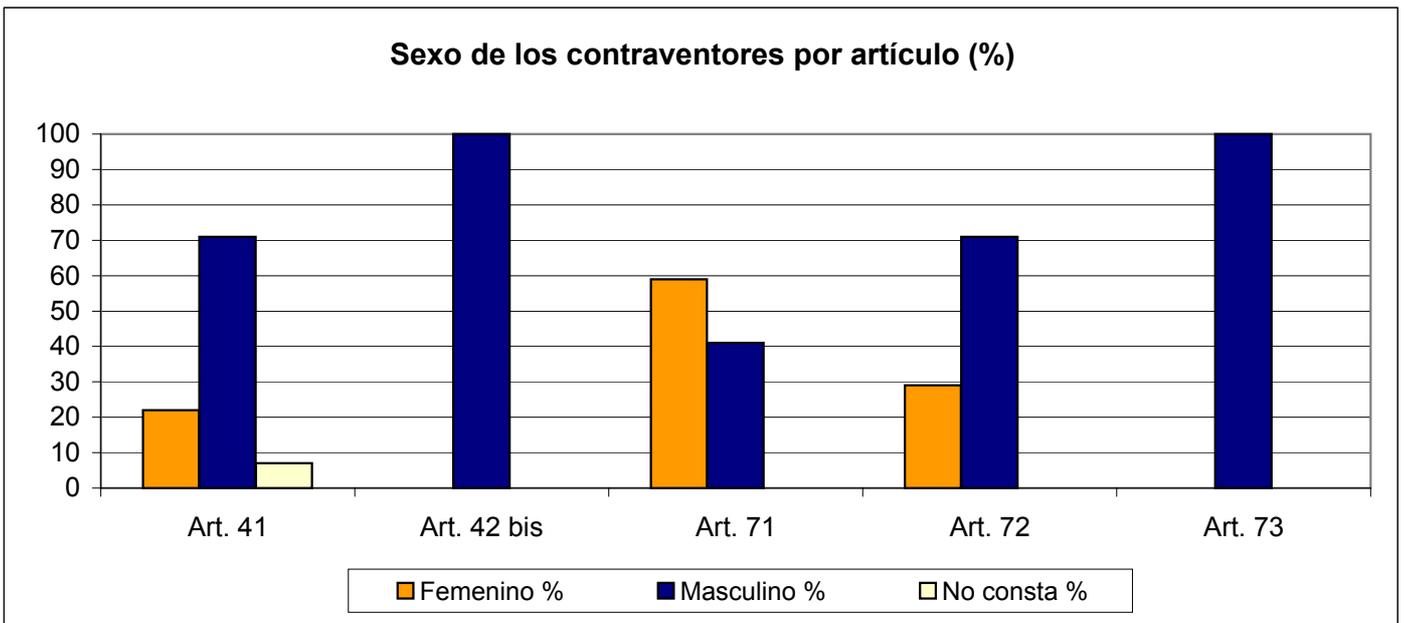
SERIE CONTRAVENTORES

Sexo del contraventor	% (N=200) ponderado
Masculino	57,3
Femenino	41,0
corresponde*	1,7
Total	100

* Refiere a casos en los que se labró acta en ausencia del contraventor (por ejemplo a un automóvil estacionado sobre la acera)



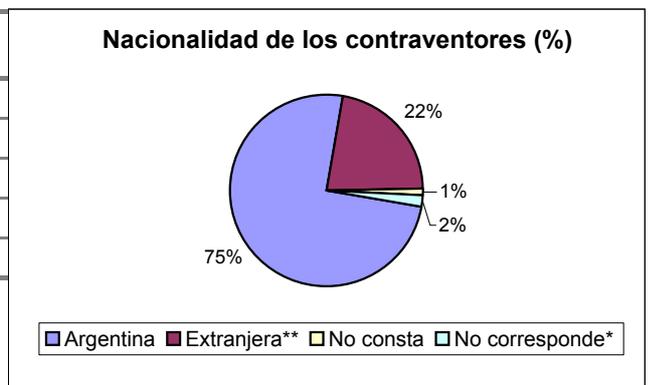
Artículo	Artículo	Sexo del contraventor			Total %
		Masculino %	Femenino %	No corresponde %	
Art. 41	% con referencia al artículo	70,7	22,0	7,3	100,0
	% con referencia al sexo	25,2	10,8	100,0	20,4
Art. 42 bis	% con referencia al artículo	100,0	0,0		100,0
	% con referencia al sexo	7,8	0,0		4,5
Art. 71	% con referencia al artículo	40,8	59,2		100,0
	% con referencia al sexo	42,6	85,5		59,7
Art. 72	% con referencia al artículo	71,4	28,6		100,0
	% con referencia al sexo	4,3	2,4		3,5
Art. 73	% con referencia al artículo	95,8	4,2		100,0
	% con referencia al sexo	20,0	1,2		11,9
Total	% con referencia al artículo	57,2	41,3	1,5	100,0
	% con referencia al sexo	100,0	100,0	100,0	100,0



Artículos relevados

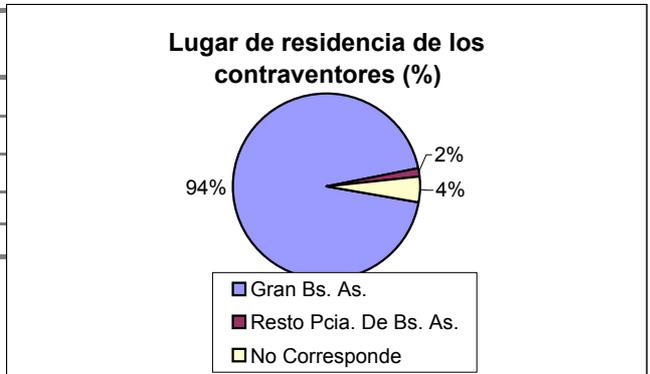
Actividad descrita en acta (%)	Art. 41	Art. 42 bis	Art. 71	Art. 72	Art. 73
Obstruir con puesto ambulante	78,0				
Obstruir con automóvil (acera o rampa)	14,6				
Obstruir (comercio)	4,9				
Obstruir (obra en construcción)	2,4				
Cuidar autos		100,0			
Oferta de sexo (travesti)			40,0		
Oferta de sexo (mujer)			59,2		
Demanda de sexo			0,8		
Ruidos molestos (música)				71,4	
Ruidos molestos (otro)				28,6	
Orinar					62,5
Escupir					4,2
Abrir bolsas de residuos					33,3
TOTAL	100	100	100	100	100

Nacionalidad de contraventores	% (N=200) ponderado
Argentina	75,1
Extranjera**	22,2
No consta	1,1
No corresponde*	1,7
<i>Total</i>	100



** De este subuniverso en 4,0% de los casos figura peruana; en el 2,9% paraguaya; en el 2,6% boliviana; en el 1,3% uruguaya; en el 0,7% brasileña; y en un 10,7% sólo figura extranjera sin detallar nacionalidad.

Lugar de residencia	% (N=200) ponderado
Ciudad de Buenos Aires	61,3
Gran Buenos Aires	36,4
Resto de la Pcia. de Buenos Aires	0,6
No corresponde*	1,7
<i>Total</i>	100



¿El contraventor firma?	% (N=200) ponderado
Si	56,3
Se niega a firmar	42,0
No corresponde*	1,7
<i>Total</i>	100

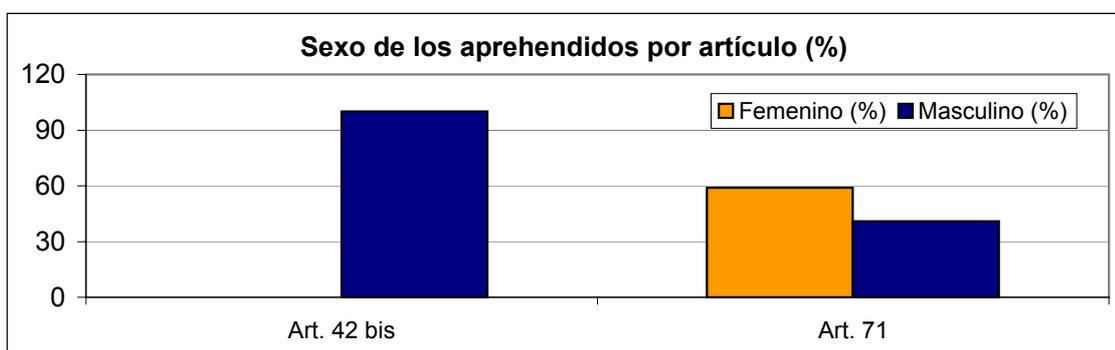
Acciones seguidas por el contraventor	% (N=200) ponderado
Cesa en la contravención	92,0
Reitera***	6,5
No corresponde*	1,5
<i>Total</i>	100

*** Corresponde a quienes fueron aprehendidos por reiterar conducta

Acciones seguidas (procedimiento)	% (N=200) ponderado
Sólo se le labra acta	71,0
Aprehendido	29,0
<i>Total</i>	100

SERIE CONTRAVENTORES APREHENDIDOS

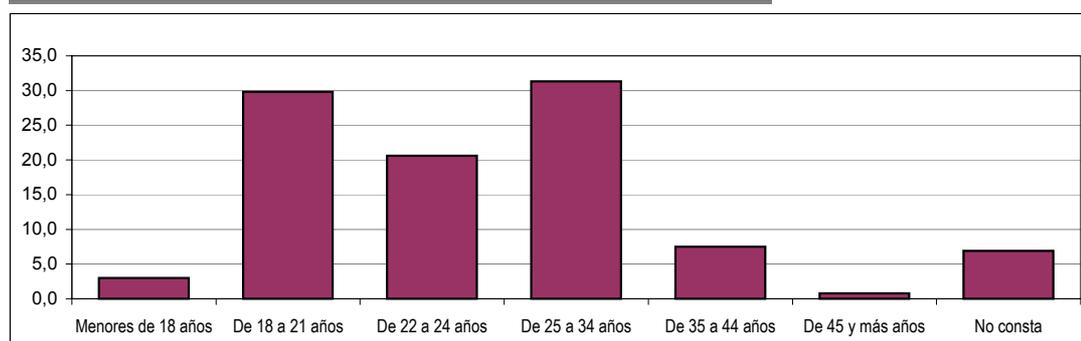
Aprehendidos por artículo y sexo		Sexo del contraventor aprehendido		
Artículo		Masculino %	Femenino %	Total %
Art. 42 bis	% con referencia al artículo	100,0	0,0	100,0
	% con referencia al sexo	5,7	0,0	3,4
Art. 71	% con referencia al artículo	58,9	41,1	100,0
	% con referencia al sexo	94,3	100,0	96,6
Total	% con referencia al artículo	60,3	39,7	100,0
	% con referencia al sexo	100,0	100,0	100,0



Actividad descrita en acta	% ponderado
Cuidado de autos	3,0
Oferta de sexo (mujer)	39,0
Oferta de sexo (travesti)	57,4
Ruidos molestos (otro)	0,6

Lugar de residencia de los aprehendidos	% ponderado
Ciudad de Buenos Aires	67,9
Gran Buenos Aires	31,3
Resto de la Pcia. de Buenos Aires	0,8
Total	100,0

Edad de los aprehendidos	% ponderado
Menores de 18 años	3,0
De 18 a 21 años	29,8
De 22 a 24 años	20,6
De 25 a 34 años	31,3
De 35 a 44 años	7,5
De 45 y más años	0,8
No consta	6,9
Total	15,2



Causa del acta	% ponderado
Patrullaje	99,4
Denuncia	0,6
<i>Total</i>	100

Tipo de lugar	% ponderado
Via pública	99,4
Domicilio particular	0,6
Comercio	0,0
Otro	0,0
<i>Total</i>	100

Horario	% ponderado
De 0 a 5:59	51,1
De 6 a 11:59	4,6
De 12 a 17:59	19,1
De 18 a 23:59	22,9
Sin datos	2,3
<i>Total</i>	100

Acciones seguidas (procedimiento)	% ponderado
para establecer identidad	77,1
Labra acta y aprehende por reiterar	22,9
<i>Total</i>	100

¿El contraventor firma?	% ponderado
Si	40,3
Se niega a firmar	59,7
<i>Total</i>	100

Tiempo de detención	% ponderado
Hasta 1/2 hora	28,7
De 1/2 hora hasta 1 hora	42,7
De 1 hora hasta 1 y 1/2	18,1
De 2 horas a 2 y 1/2	2,5
De 4 horas a 4 y 1/2	3,1
9 horas	4,9
<i>Total</i>	100

Aprehendidos artículo y tipo de testigo		Tipo de testigo		
Artículo	% con referencia al artículo	Testigo de acta %	Agente preventor %	Total %
<i>Art. 42 bis</i>	% con referencia al artículo	0,0	100,0	100,0
	% con referencia al sexo	0,0	4,4	3,4
<i>Art. 71</i>	% con referencia al artículo	23,2	76,8	100,0
	% con referencia al sexo	100,0	95,6	96,6
Total	% con referencia al artículo	22,4	77,6	100,0
	% con referencia al sexo	100,0	100,0	100,0

RELEVAMIENTO

ACTUACIONES

RELEVADOR

Fecha: / / 2002	N° Causa _____ N° Acta _____	Comisaría <input type="text"/>
Infraacción <input type="text"/> <input type="text"/>	Fiscalía <input type="text"/>	

PERSONA

Sexo Femenino <input type="checkbox"/> Masculino <input type="checkbox"/> No corresponde <input type="checkbox"/>	Nacionalidad: Lugar de nacimiento:
Edad <input type="text"/> ó Fecha de nacimiento <input type="text"/> / / ó DNI (en millares) <input type="text"/>	
Lugar de Residencia Ciudad de Bs. As. <input type="checkbox"/> Detallar barrio <input type="text"/> Otro lugar (detallar) <input type="text"/>	

HECHO

Hora del acta: Lugar de la contravención: _____	Tipo de lugar Vía publica <input type="checkbox"/> Domicilio particular <input type="checkbox"/>
---	--

Causa de la actuación	Patrulla	<input type="checkbox"/>
	Denuncia Particular	<input type="checkbox"/>
	Otro (detallar)	<input type="checkbox"/>

Motivos expuestos (textual):

Acciones seguidas:

sólo labra acta	<input type="checkbox"/>
labra acta y detiene por reiterar	<input type="checkbox"/>
labra acta y detiene para establecer identidad	<input type="checkbox"/>

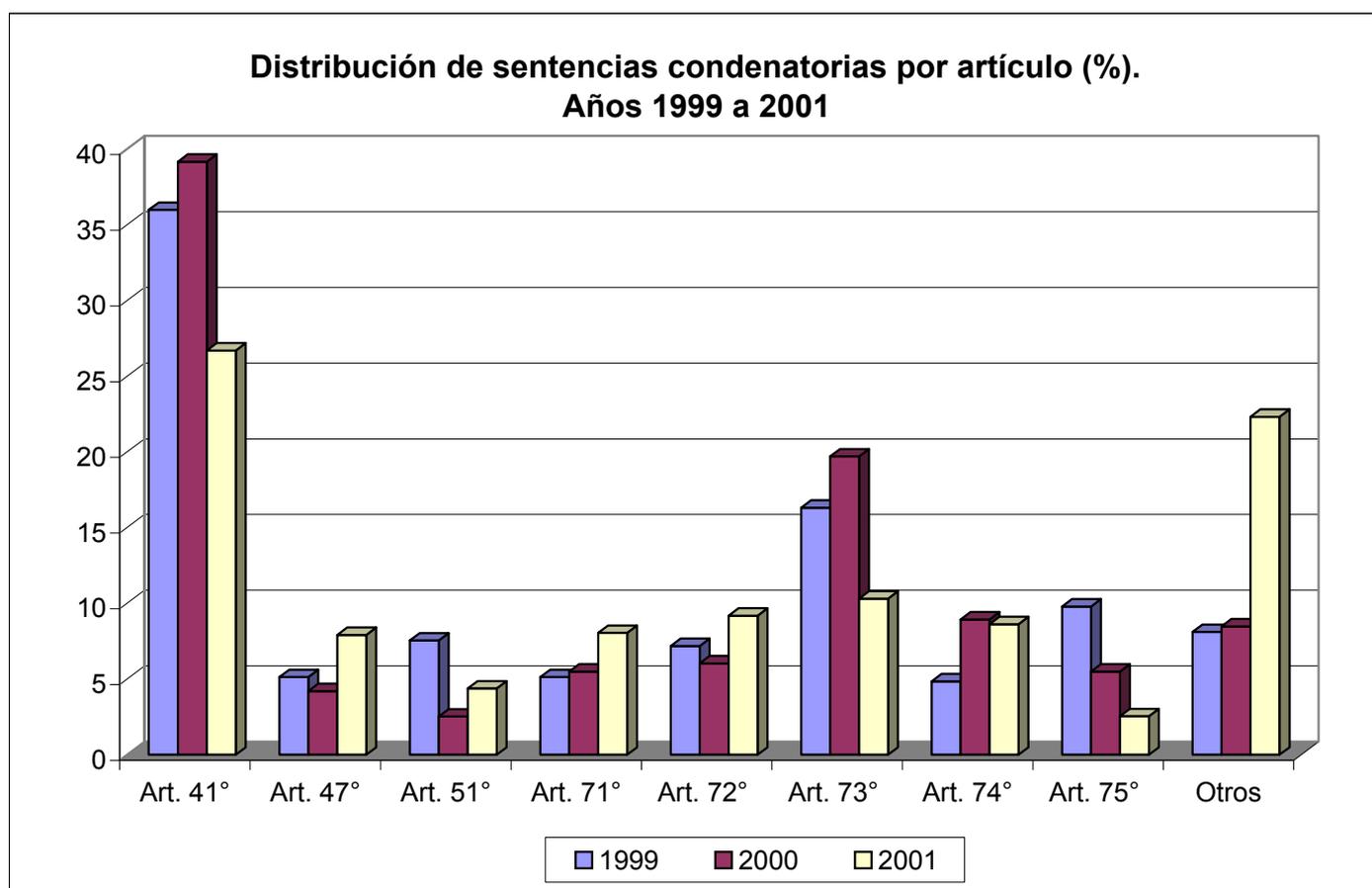
Obedece? Si <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> No corresponde <input type="checkbox"/>	Firma? Si <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> ► Detallar	
--	--	--

Detención Si <input type="checkbox"/> ► No <input type="checkbox"/> ▼	Detalles Detención	Motivo en acta <input type="text"/>	
	Otros datos Sobre detención	Hora ingreso <input type="text"/>	Hora egreso <input type="text"/>
		Notificado <input type="checkbox"/>	Remitido <input type="checkbox"/>
		Otros: <input type="text"/>	

ESTILO DESCRIPTIVO / OBSERVACIONES

Cuadro resumen. Sentencias condenatorias según artículo. Años 1999–2001*

Artículo	Año 1999		Año 2000		Año 2001	
	N	%	N	%	N	%
Art. 41°. Obstrucción de la vía pública	386	35,97	513	39,16	189	26,69
Art. 47° Violación de clausura	55	5,13	55	4,20	56	7,91
Art. 51°. Sumistro de alcohol a menores	81	7,55	33	2,52	31	4,38
Art. 71° Alteración de la tranquilidad pública	55	5,13	72	5,50	57	8,05
Art. 72° Ruidos molestos	77	7,18	79	6,03	65	9,18
Art. 73° Ensuciar bienes	175	16,31	258	19,69	73	10,31
Art. 74° Conducción riesgosa	52	4,85	117	8,93	61	8,62
Art. 75° Violación de barreras ferroviarias	105	9,79	72	5,50	18	2,54
Otros	87	8,11	111	8,47	158	22,32
Total	1073	100,00	1310	100,00	708	100,00



*Elaboración propia en base a datos provistos por el Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

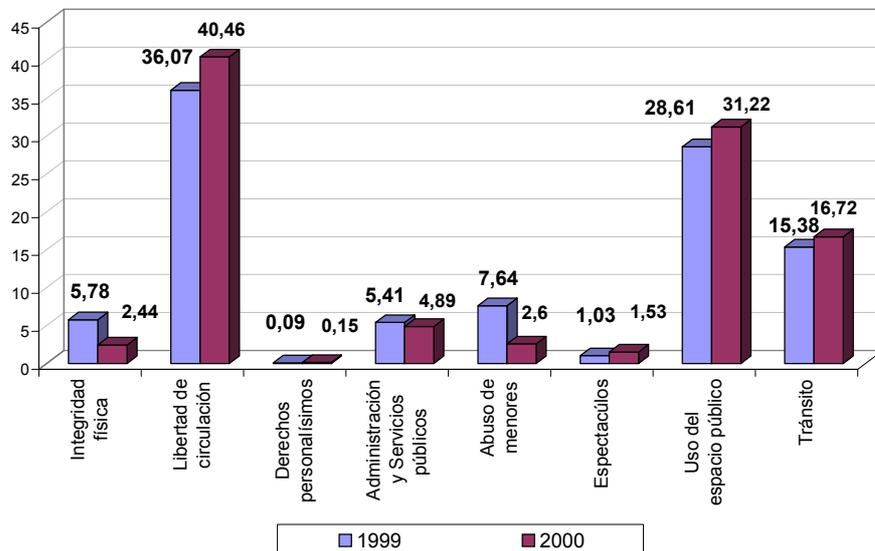
Justicia Contravencional - Ciudad Autónoma de Buenos Aires - Años 1999 y 2000

Totales	1999	2000	Variación
Sentencias condenatorias	1037	1252	20,73%
Contraventores	1053	1265	20,13%

Variación en la distribución de artículos aplicados en causas con sentencia firme condenatoria

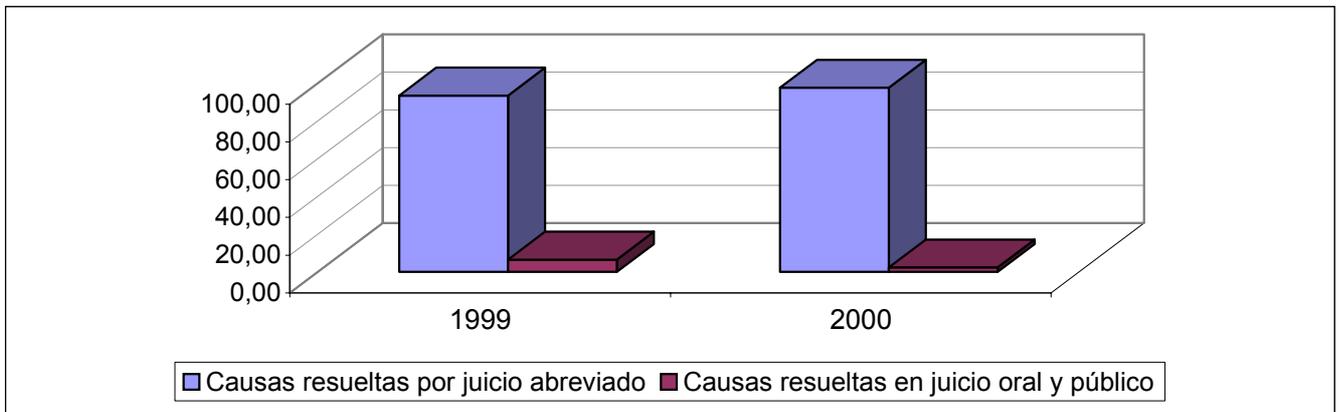
Artículos	Descripción	1999				2000				Variación (base n 1999)
		N	%	Parcial por tipo	% por tipo	N	%	Parcial por tipo	% por tipo	
Integridad física	37 Pelea	6	0,56	62	5,78	6	0,46	32	2,44	-48,39%
	38 Hostigamiento o maltrato	12	1,12			2	0,15			
	39 Portación de arma propia	33	3,08			18	1,37			
	39 bis Entrega indebida de arma	0	0,00			1	0,08			
	39 ter Uso indebido de arma	1	0,09			0	0,00			
	40 Elementos dañinos insalubres	10	0,93			5	0,38			
Libertad de circulación	40 bis Incentivos al consumo de alcohol	0	0,00	0	0,00	530	40,46	36,95%		
	41 Obstrucción de la vía pública	386	35,97	513	39,16					
	42 Obstaculizar ingreso o salida	0	0,00	16	1,22					
Derechos personalísimos	42 bis Estac. o ciudado de vehículos sin autorización	1	0,09	1	0,08	2	0,15	200,00%		
	43 Profanación	0	0,00	1	0,08					
Administración Pública y Servicios Públicos	43 bis Discriminación	1	0,09	1	0,08	64	4,89	10,34%		
	44 Servicios públicos	1	0,09	8	0,61					
	44 bis Señalización	0	0,00	0	0,00					
	45 Obstrucción de servicios públicos	1	0,09	0	0,00					
Abuso de menores	46 Falsa denuncia	0	0,00	0	0,00	34	2,60	-58,54%		
	47 Violación de clausura	55	5,13	55	4,20					
Fe Pública	48 Ejercicio ilegítimo de actividad	1	0,09	0	0,00	0	0,00	0,00%		
	49 Abuso de niños o adolescentes	1	0,09	0	0,00					
Espectáculos	50 Falta de supervisión de menor	0	0,00	82	7,64	1	0,08	20	1,53	81,82%
	51 Suministro de alcohol a menores	81	7,55	33	2,52					
	52 Apariencia falsa	0	0,00	0	0,00					
	53 Desorden	0	0,00	0	0,00					
	54 Reventa de entradas	0	0,00	0	0,00					
	55 Ingreso sin autorización	1	0,09	2	0,15					
	56 Acceso a lugares distintos	1	0,09	0	0,00					
	57 Exceso de asistentes a espectáculos	0	0,00	0	0,00					
	57 bis Omisión de recaudos básicos de organización	0	0,00	2	0,15					
	58 Turbación de espectáculo	0	0,00	0	0,00					
	59 Provocación	0	0,00	3	0,23					
	60 Guarda de insignias	0	0,00	0	0,00					
	61 Elementos pirotécnicos	4	0,37	4	0,31					
	62 Avalancha	0	0,00	0	0,00					
	63 Elementos lesivos para espectáculos	0	0,00	0	0,00					
	64 Portación de elementos para la violencia	0	0,00	0	0,00					
	65 Guarda de elementos para la violencia	0	0,00	0	0,00					
66 Venta de elementos para agredir	0	0,00	0	0,00						
67 Ingreso de elementos aptos para agredir	0	0,00	0	0,00						
68 Suministro de bebidas alcohólicas	4	0,37	9	0,69						
69 Ingreso de bebidas alcohólicas	0	0,00	0	0,00						
70 Obstrucción de salida	1	0,09	0	0,00						
Uso del espacio público	71 Alteración de la tranquilidad pública	55	5,13	72	5,50	409	31,22	33,22%		
	72 Ruidos molestos	77	7,18	79	6,03					
	73 Ensuciar bienes	175	16,31	258	19,69					
Contravenciones de Tránsito	74 Conducción riesgosa	52	4,85	117	8,93	219	16,72	32,73%		
	75 Violación de barreras ferroviarias	105	9,79	72	5,50					
	76 Violación de semáforo con vehículo motorizado	0	0,00	0	0,00					
	77 Violación de semáforo sin vehículo autorizado	0	0,00	0	0,00					
	78 Carreras en la vía pública	6	0,56	0	0,00					
	79 Fuga de accidente	2	0,19	3	0,23					
	80 Agravantes	0	0,00	0	0,00					
	81 Aplicación régimen de faltas	0	0,00	0	0,00					
3º ley 255	0	0,00	27	2,06						
<i>Total de Artículos empleados en sentencias condenatorias</i>		1073	100,00	1073	100,00	1310	100,00	1310	100,00	22,09%

Tabla comparativa años 1999 y 2000 por tipos de contravenciones (%)



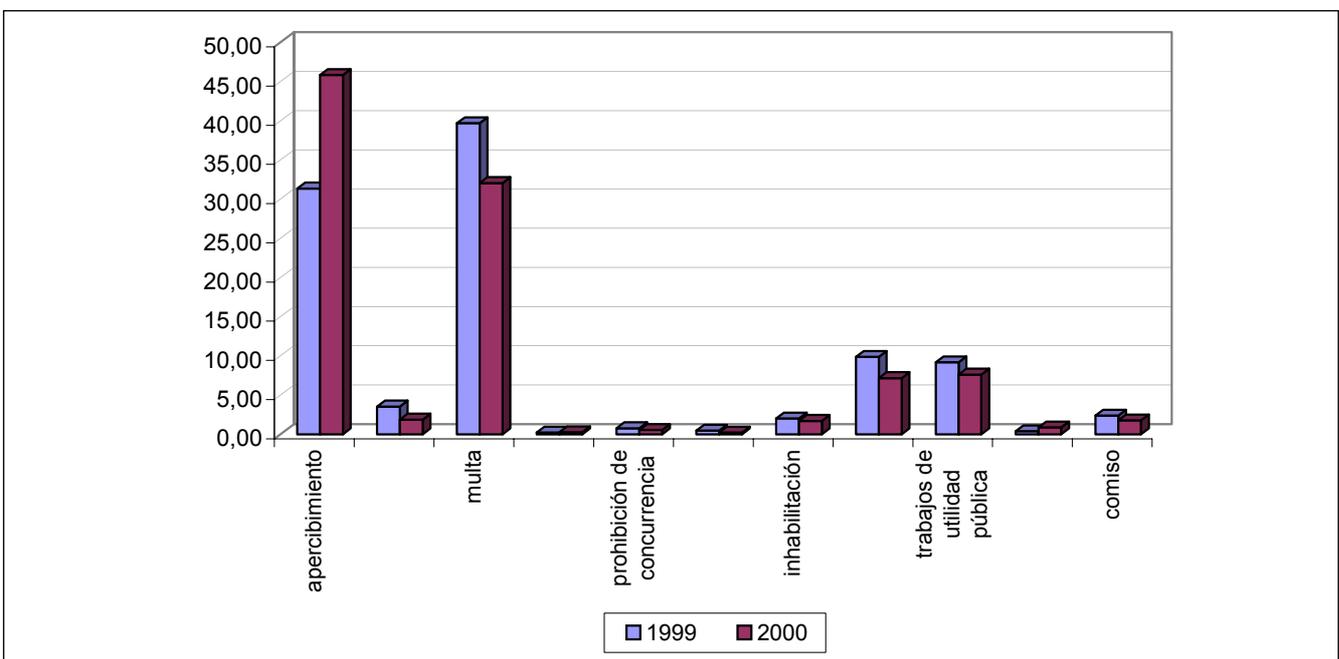
Variación en la distribución de causas con sentencia firme condenatoria según modo de resolución

Modo de resolución	1999		2000		Variación (base n 1999)
	N	%	N	%	
Causas resueltas por juicio abreviado	969	93,44	1222	97,60	26,11%
Causas resueltas en juicio oral y público	68	6,56	30	2,40	-55,88%
Total	1037	100,00	1252	100,00	20,73%



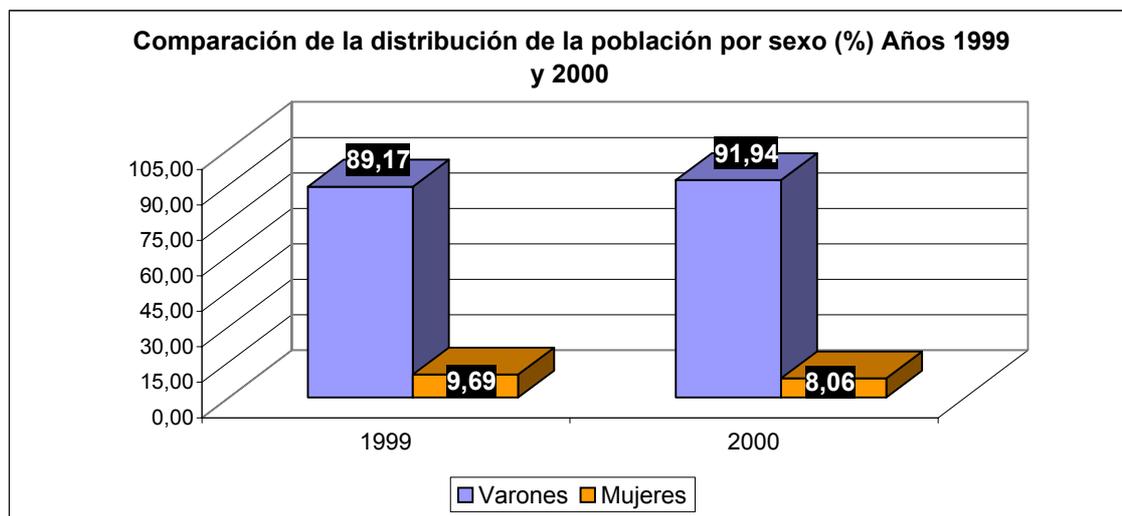
Variación en la distribución de penas aplicadas en causas con sentencia firme condenatoria

Tipo de pena	1999		2000		Variación (base n 1999)
	N	%	N	%	
apercibimiento	406	31,38	831	45,86	104,68%
caución no ofender	46	3,55	34	1,88	-26,09%
multa	514	39,72	581	32,06	13,04%
reparación	3	0,23	5	0,28	66,67%
prohibición de concurrencia	10	0,77	10	0,55	0,00%
clausura	6	0,46	4	0,22	-33,33%
inhabilitación	26	2,01	31	1,71	19,23%
instrucciones especiales	128	9,89	130	7,17	1,56%
trabajos de utilidad pública	119	9,20	138	7,62	15,97%
arresto	5	0,39	16	0,88	220,00%
comiso	31	2,40	32	1,77	3,23%
Total	1294	100,00	1812	100,00	40,03%



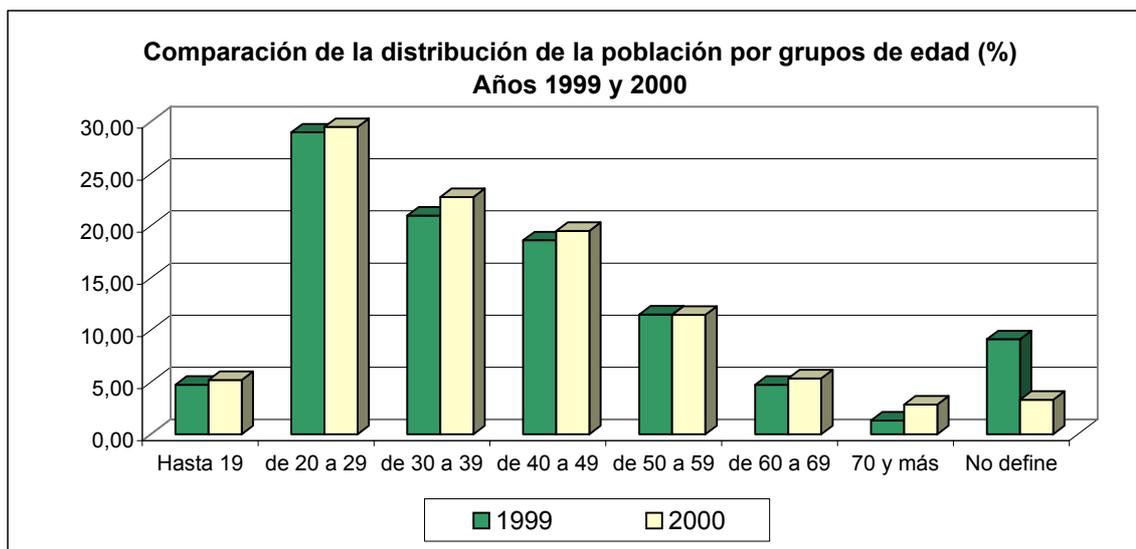
Variación en la distribución de la población de contraventores con sentencia firme condenatoria según sexo

Sexo	1999		2000		Variación (base n 1999)
	N	%	N	%	
Varones	939	89,17	1163	91,94	23,86%
Mujeres	114	9,69	102	8,06	-10,53%
Total	1053	98,86	1265	100,00	20,13%



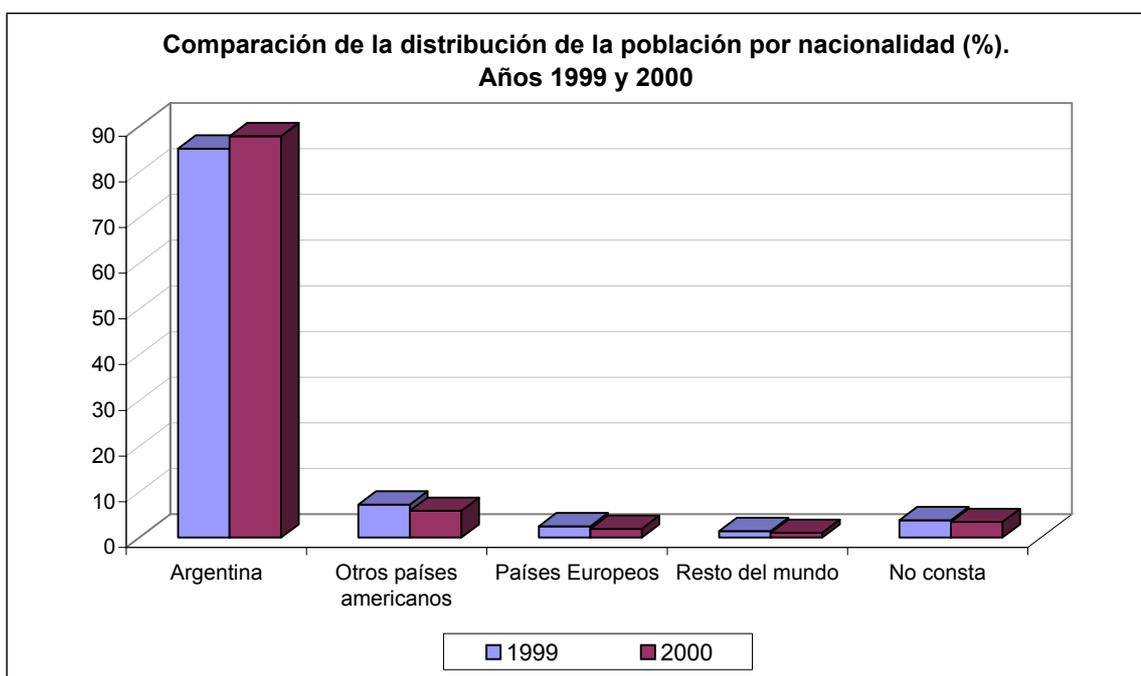
Variación en la distribución de la población de contraventores con sentencia firme condenatoria según grupo de edad

Grupo de edad	1999		2000		Variación (base n 1999)
	N	%	N	%	
Hasta 19	50	4,75	66	5,22	32,00%
de 20 a 29	305	28,96	373	29,49	22,30%
de 30 a 39	221	20,99	288	22,77	30,32%
de 40 a 49	196	18,61	247	19,53	26,02%
de 50 a 59	121	11,49	145	11,46	19,83%
de 60 a 69	50	4,75	68	5,38	36,00%
70 y más	14	1,33	36	2,85	157,14%
No define	96	9,12	42	3,32	-56,25%
Total	1053	100,00	1265	100,00	20,13%



Variación en la distribución de la población de contraventores con sentencia firme condenatoria según nacionalidad

Nacionalidad	1999		2000		Variación (base n 1999)
	N	%	N	%	
Argentina	896	85,09	1111	87,83	24,00%
Otros países americanos	76	7,22	74	5,85	-2,63%
Países europeos	26	2,47	24	1,90	-7,69%
Países Africanos	0	0,00	1	0,08	
Países asiáticos	15	1,42	12	0,95	-20,00%
No consta	40	3,80	43	3,40	7,50%
Total	1053	100,00	1265	100,00	20,13%



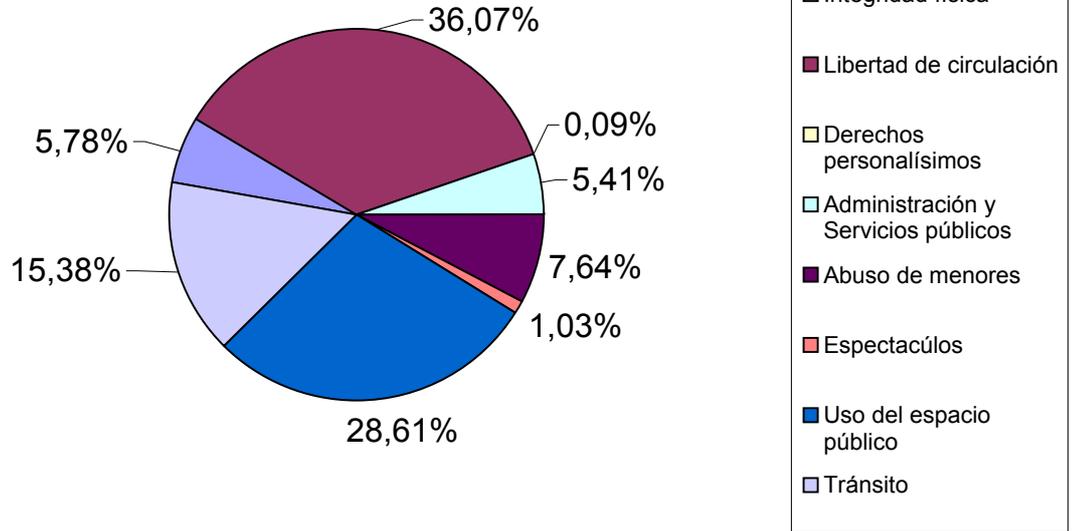
Justicia Contravencional - Ciudad Autónoma de Buenos Aires - Año 1999

Total anual	1999
Sentencias condenatorias	1037
Contraventores	1053

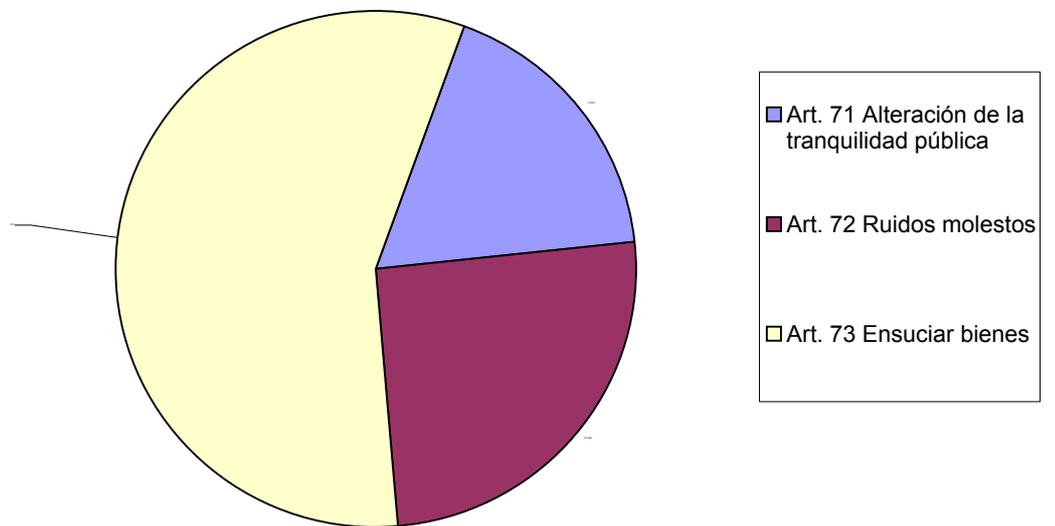
Distribución de artículos del Código Contravencional aplicados en causas con sentencia firme condenatoria

Artículos	Descripción	N	%	Parcial por tipo	%
Integridad física	37 Pelea	6	0,56	62	5,78
	38 Hostigamiento o maltrato	12	1,12		
	39 Portación de arma propia	33	3,08		
	39 bis Entrega indebida de arma	0	0,00		
	39 ter Uso indebido de arma	1	0,09		
	40 Elementos dañinos insalubres	10	0,93		
Libertad de circulación	40 bis Incentivos al consumo de alcohol	0	0,00	387	36,07
	41 Obstrucción de la vía pública	386	35,97		
	42 Obstaculizar ingreso o salida	0	0,00		
Derechos personalísimos	42 bis Estac. o ciudadado de vehículos sin autorización	1	0,09	1	0,09
	43 Profanación	0	0,00		
Administración Pública y Servicios Públicos	43 bis Discriminación	1	0,09	58	5,41
	44 Servicios públicos	1	0,09		
	44 bis Señalización	0	0,00		
	45 Obstrucción de servicios públicos	1	0,09		
	46 Falsa denuncia	0	0,00		
Abuso de menores	47 Violación de clausura	55	5,13	82	7,64
	48 Ejercicio ilegítimo de actividad	1	0,09		
	49 Abuso de niños o adolescentes	1	0,09		
	50 Falta de supervisión de menor	0	0,00		
Fe Pública	51 Suministro de alcohol a menores	81	7,55	0	0,00
	52 Apariencia falsa	0	0,00		
Espectáculos	53 Desorden	0	0,00	11	1,03
	54 Reventa de entradas	0	0,00		
	55 Ingreso sin autorización	1	0,09		
	56 Acceso a lugares distintos	1	0,09		
	57 Exceso de asistentes a espectáculos	0	0,00		
	57 bis Omisión de recaudos básicos de organización	0	0,00		
	58 Turbación de espectáculo	0	0,00		
	59 Provocación	0	0,00		
	60 Guarda de insignias	0	0,00		
	61 Elementos pirotécnicos	4	0,37		
	62 Avalancha	0	0,00		
	63 Elementos lesivos para espectáculos	0	0,00		
	64 Portación de elementos para la violencia	0	0,00		
	65 Guarda de elementos para la violencia	0	0,00		
	66 Venta de elementos para agredir	0	0,00		
	Uso del espacio público	67 Ingreso de elementos aptos para agredir	0		
68 Suministro de bebidas alcohólicas		4	0,37		
69 Ingreso de bebidas alcohólicas		0	0,00		
70 Obstrucción de salida		1	0,09		
71 Alteración de la tranquilidad pública		55	5,13		
72 Ruidos molestos		77	7,18		
73 Ensuciar bienes		175	16,31		
74 Conducción riesgosa		52	4,85		
75 Violación de barreras ferroviarias		105	9,79		
76 Violación de semáforo con vehículo motorizado		0	0,00		
Contravenciones de Tránsito	77 Violación de semáforo sin vehículo autorizado	0	0,00	165	15,38
	78 Carreras en la vía pública	6	0,56		
	79 Fuga de accidente	2	0,19		
	80 Agravantes	0	0,00		
	81 Aplicación régimen de faltas	0	0,00		
Art. 3º ley 255		0	0,00		
<i>Total de Artículos empleados en sentencias condenatorias</i>		1073	100,00	1073	100,00

Distribución de artículos del Código Contravencional aplicados en causas con sentencia firme condenatoria (%). Año 1999 (N=1073)

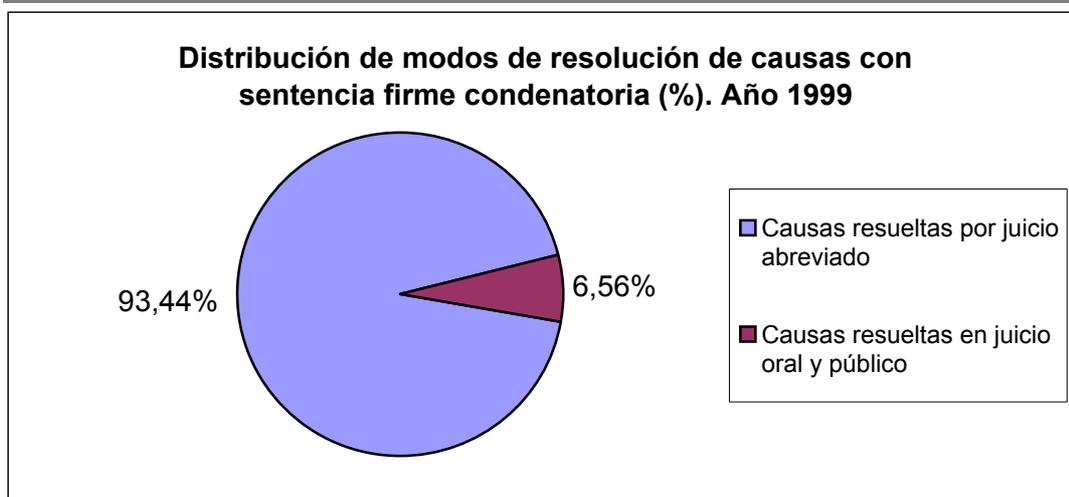


Distribución de artículos del tipo uso del espacio público (%). Año 1999 (N=307)



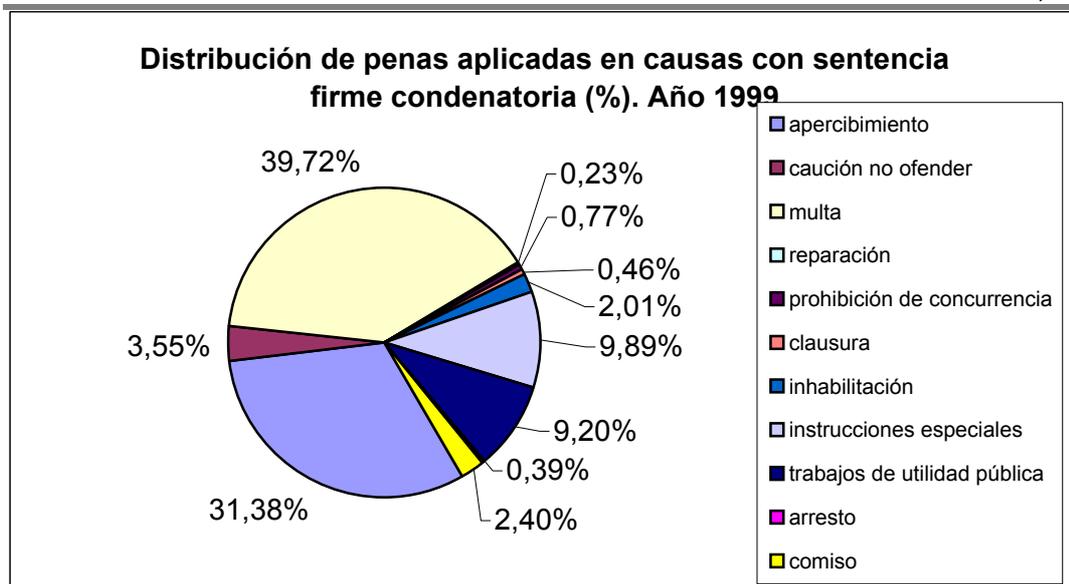
Distribución de causas con sentencia firme condenatoria según modo de resolución

Modo de resolución	N	%
Causas resueltas por juicio abreviado	969	93,44
Causas resueltas en juicio oral y público	68	6,56
Total	1037	100,00



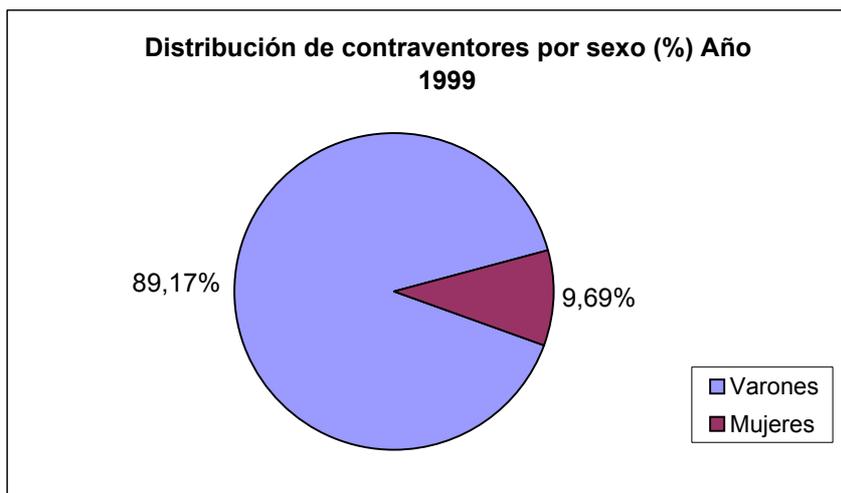
Distribución de penas aplicadas en causas con sentencia firme condenatoria

Tipo de pena	N	%
apercibimiento	406	31,38
caución no ofender	46	3,55
multa	514	39,72
reparación	3	0,23
prohibición de concurrencia	10	0,77
clausura	6	0,46
inhabilitación	26	2,01
instrucciones especiales	128	9,89
trabajos de utilidad pública	119	9,20
arresto	5	0,39
comiso	31	2,40
Total	1294	100,00



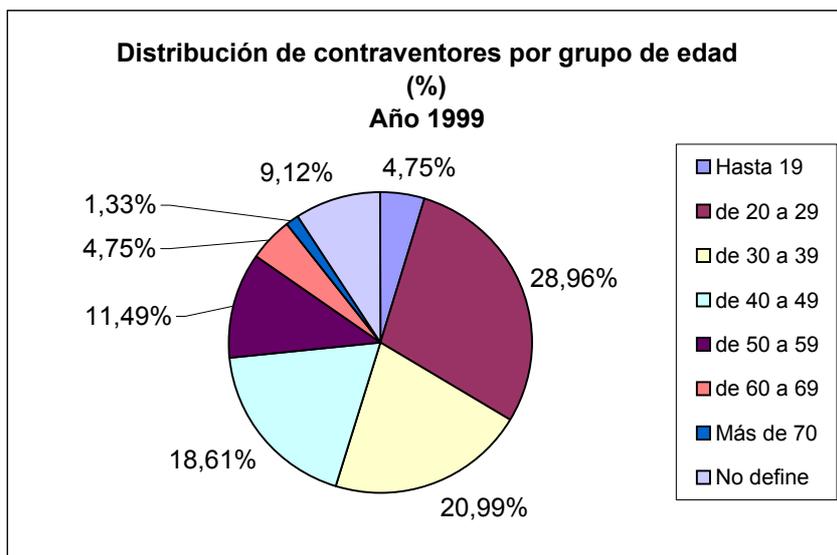
Distribución de la población de contraventores con sentencia firme condenatoria según sexo

Sexo	N	%
Varones	939	89,17
Mujeres	114	9,69
Total	1053	98,86



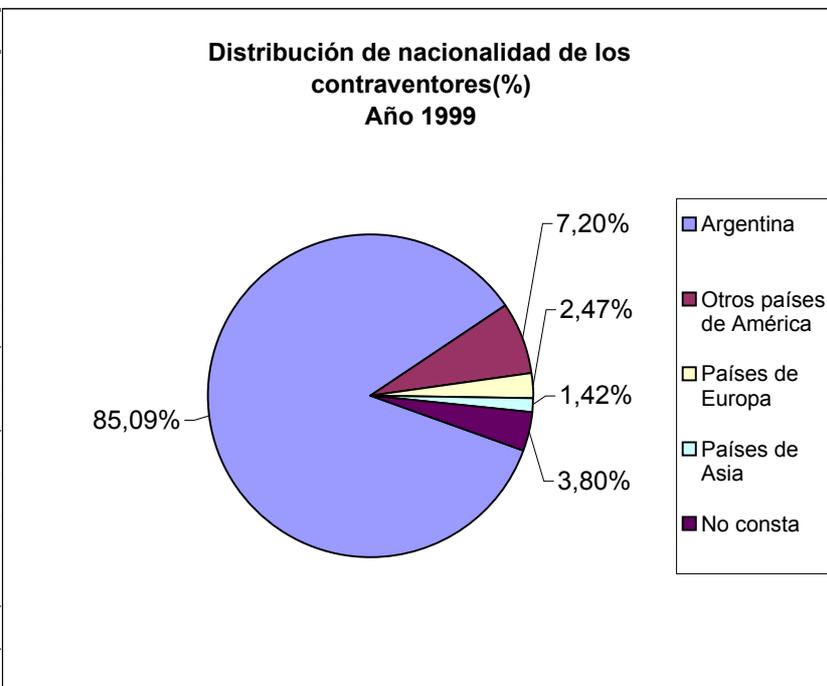
Distribución de la población de contraventores con sentencia firme condenatoria según grupo de edad

Grupo de edad	N	%
Hasta 19	50	4,75
de 20 a 29	305	28,96
de 30 a 39	221	20,99
de 40 a 49	196	18,61
de 50 a 59	121	11,49
de 60 a 69	50	4,75
70 y más	14	1,33
No define	96	9,12
Total	1053	100,00



Distribución de la población de contraventores con sentencia firme condenatoria según nacionalidad

Nacionalidad	N	%
América		
Argentina	896	85,09
Bolivia	28	2,66
Brasil	3	0,28
Chile	5	0,47
Paraguay	11	1,04
Perú	11	1,04
Uruguay	18	1,71
Europa		
España	14	1,33
Italia	12	1,14
Asia		
Corea	4	0,38
China	10	0,95
Otros países asiáticos	1	0,09
No consta	40	3,80
Total	1053	100,00



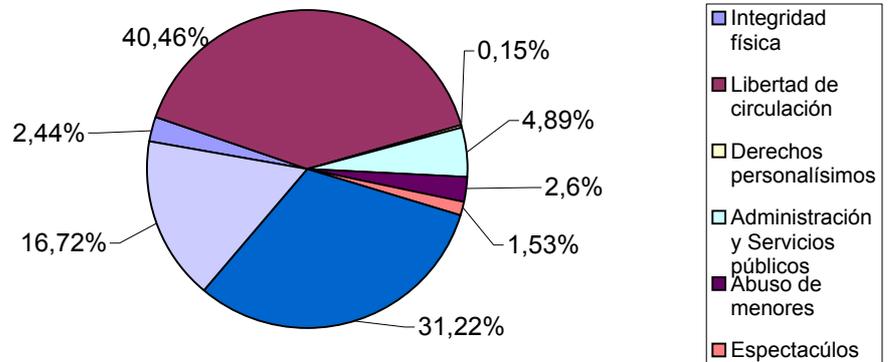
Justicia Contravencional - Ciudad Autónoma de Buenos Aires - Año 2000

Total anual	2000
Sentencias condenatorias	1252
Contraventores	1265

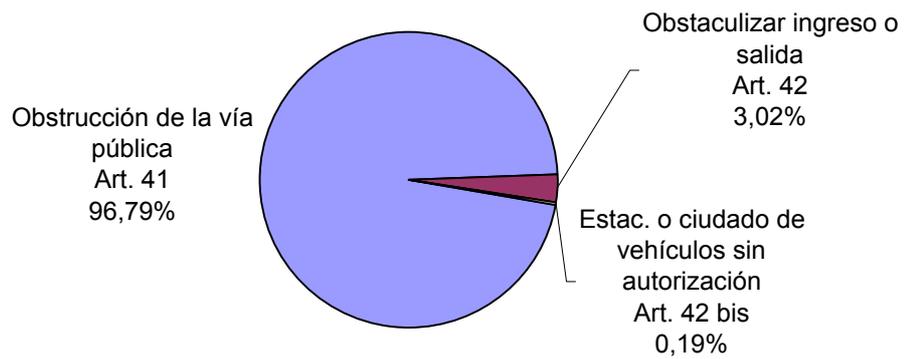
Distribución de artículos del Código Contravencional aplicados en causas con sentencia firme condenatoria

Artículos	Descripción	N	%	Parcial por tipo	%			
Integridad física	37 Pelea	6	0,46	32	2,44			
	38 Hostigamiento o maltrato	2	0,15					
	39 Portación de arma propia	18	1,37					
	39 bis Entrega indebida de arma	1	0,08					
	39 ter Uso indebido de arma	0	0,00					
	40 Elementos dañinos insalubres	5	0,38					
	40 bis Incentivos al consumo de alcohol	0	0,00					
Libertad de circulación	41 Obstrucción de la vía pública	513	39,16	530	40,46			
	42 Obstaculizar ingreso o salida	16	1,22					
	42 bis Estac. o ciudado de vehículos sin autorización	1	0,08					
Derechos personalísimos	43 Profanación	1	0,08	2	0,15			
	43 bis Discriminación	1	0,08					
Administración Pública y Servicios Públicos	44 Servicios públicos	1	0,08	64	4,89			
	44 bis Señalización	8	0,61					
	45 Obstrucción de servicios públicos	0	0,00					
	46 Falsa denuncia	0	0,00					
	47 Violación de clausura	55	4,20					
	48 Ejercicio ilegítimo de actividad	0	0,00					
Abuso de menores	49 Abuso de niños o adolescentes	0	0,00	34	2,60			
	50 Falta de supervisión de menor	1	0,08					
	51 Suministro de alcohol a menores	33	2,52					
Fe Pública	52 Apariencia falsa	0	0,00	0	0,00			
Espectáculos	53 Desorden	0	0,00	20	1,53			
	54 Reventa de entradas	0	0,00					
	55 Ingreso sin autorización	2	0,15					
	56 Acceso a lugares distintos	0	0,00					
	57 Exceso de asistentes a espectáculos	0	0,00					
	57 bis Omisión de recaudos básicos de organización	2	0,15					
	58 Turbación de espectáculo	0	0,00					
	59 Provocación	3	0,23					
	60 Guarda de insignias	0	0,00					
	61 Elementos pirotécnicos	4	0,31					
	62 Avalancha	0	0,00					
	63 Elementos lesivos para espectáculos	0	0,00					
	64 Portación de elementos para la violencia	0	0,00					
	65 Guarda de elementos para la violencia	0	0,00					
	66 Venta de elementos para agredir	0	0,00					
	67 Ingreso de elementos aptos para agredir	0	0,00					
	68 Suministro de bebidas alcohólicas	9	0,69					
	69 Ingreso de bebidas alcohólicas	0	0,00					
		70 Obstrucción de salida	0			0,00		
	Uso del espacio público	71 Alteración de la tranquilidad pública	72			5,50	409	31,22
72 Ruidos molestos		79	6,03					
73 Ensuciar bienes		258	19,69					
	74 Conducción riesgosa	117	8,93					
Contravenciones de Tránsito	75 Violación de barreras ferroviarias	72	5,50	219	16,72			
	76 Violación de semáforo con vehículo motorizado	0	0,00					
	77 Violación de semáforo sin vehículo autorizado	0	0,00					
	78 Carreras en la vía pública	0	0,00					
	79 Fuga de accidente	3	0,23					
	80 Agravantes	0	0,00					
	81 Aplicación régimen de faltas	0	0,00					
	Art. 3º ley 255	27	2,06					
<i>Total de Artículos empleados en sentencias condenatorias</i>		1310	100,00	1310	100,00			

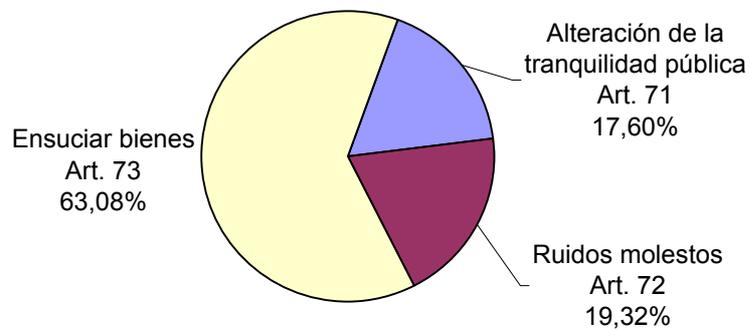
Distribución de artículos del Código Contravencional aplicados en causas con sentencia firme condenatoria (%). Año 2000 (N=1310)



Distribución de artículos del tipo libertad de circulación. Año 2000 (N=530)

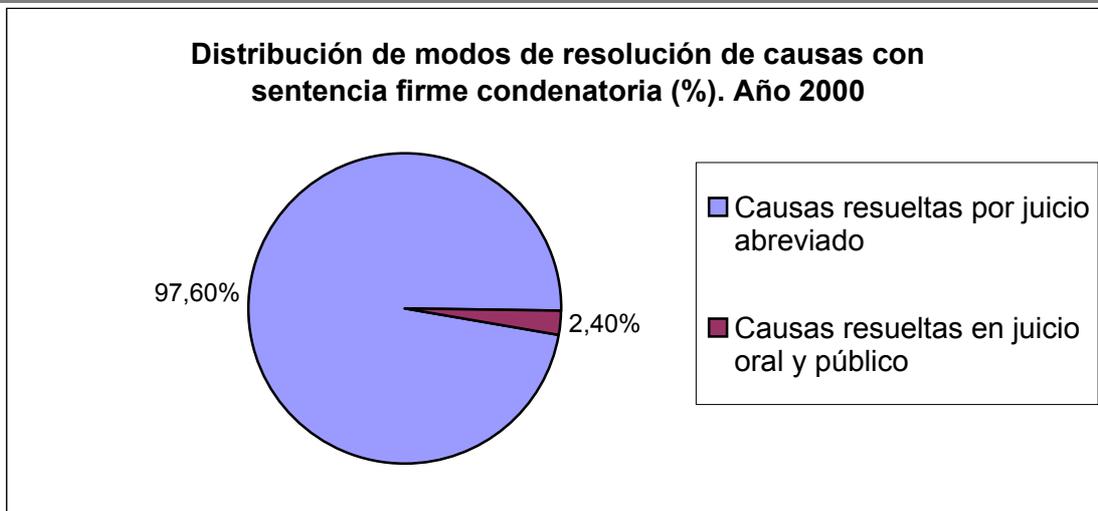


Distribución de artículos del tipo uso del espacio público. Año 2000 (N=409)



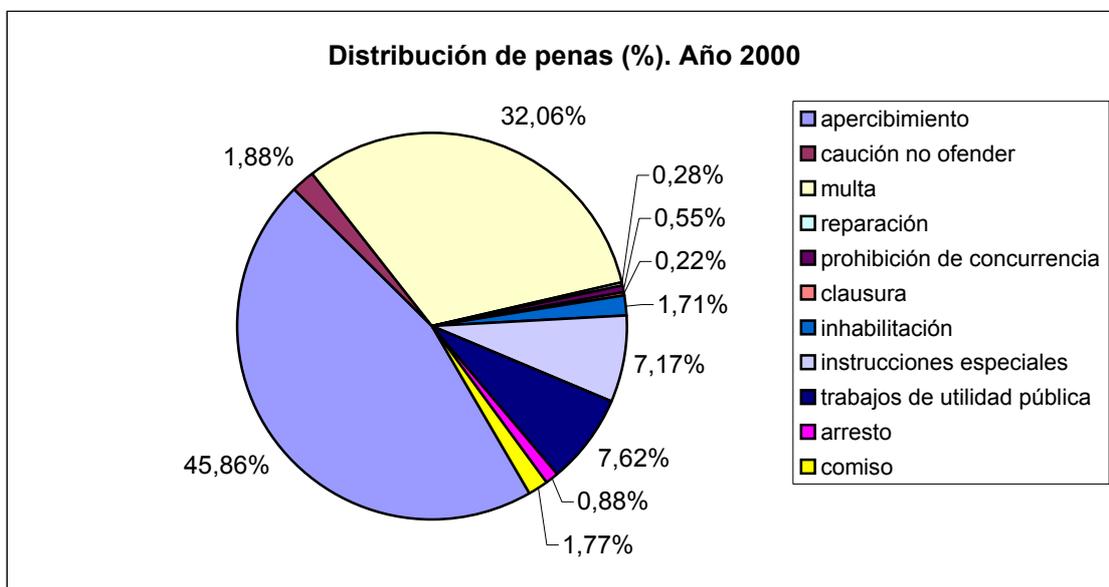
Distribución de causas con sentencia firme condenatoria según modo de resolución

Modo de resolución	N	%
Causas resueltas por juicio abreviado	1222	97,60
Causas resueltas en juicio oral y público	30	2,40
Total	1252	100,00



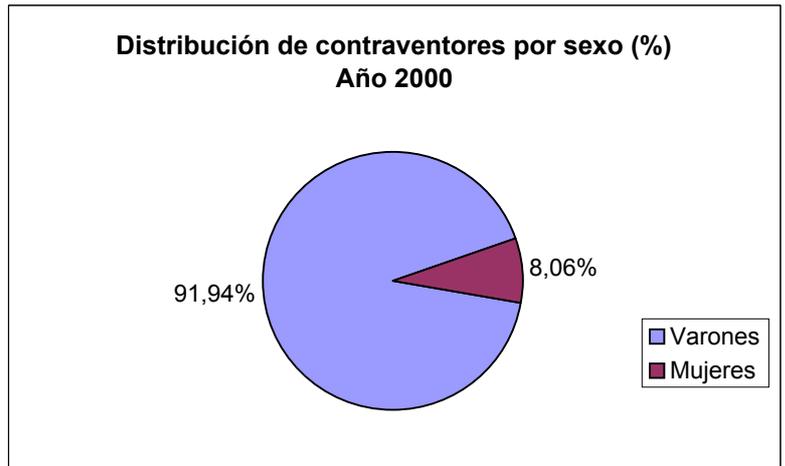
Distribución de penas aplicadas en causas con sentencia firme condenatoria

Tipo de pena	N	%
apercibimiento	831	45,86
caución no ofender	34	1,88
multa	581	32,06
reparación	5	0,28
prohibición de concurrencia	10	0,55
clausura	4	0,22
inhabilitación	31	1,71
instrucciones especiales	130	7,17
trabajos de utilidad pública	138	7,62
arresto	16	0,88
comiso	32	1,77
Total	1812	100,00



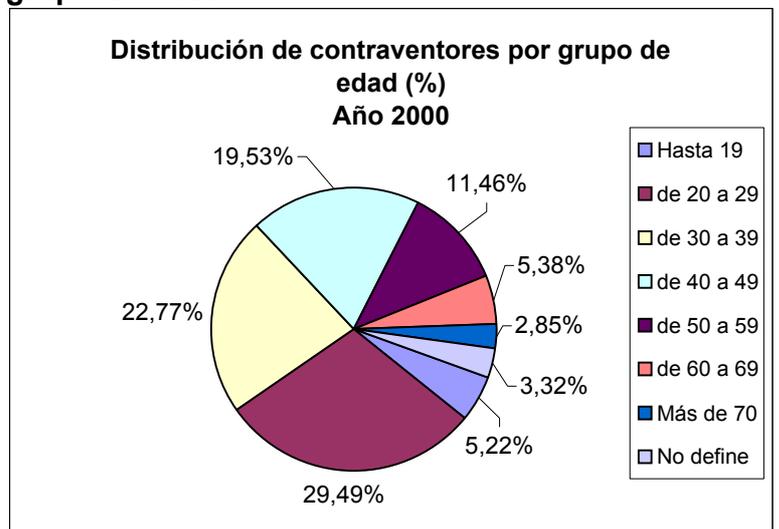
Distribución de la población de contraventores con sentencia firme condenatoria según sexo

Sexo	N	%
Varones	1163	91,94
Mujeres	102	8,06
Total	1265	100,00



Distribución de la población de contraventores con sentencia firme condenatoria según grupo de edad

Grupo de edad	N	%
Hasta 19	66	5,22
de 20 a 29	373	29,49
de 30 a 39	288	22,77
de 40 a 49	247	19,53
de 50 a 59	145	11,46
de 60 a 69	68	5,38
70 y más	36	2,85
No define	42	3,32
Total	1265	100,00



Distribución de la población de contraventores con sentencia firme condenatoria según nacionalidad

Nacionalidad	N	%
América		
Argentina	1111	87,83
Bolivia	22	1,74
Chile	6	0,47
Paraguay	10	0,79
Perú	15	1,19
Uruguay	17	1,34
Otros países americanos	4	0,32
Europa		
España	10	0,79
Italia	11	0,87
Portugal	1	0,08
Otros países europeos	2	0,16
Africa		
no se detalla	1	0,08
Asia		
Corea	3	0,24
China	9	0,71
No consta	43	3,40
Total	1265	100,00

