

Bajo control: Justicia, policía, espacio público y derecho contravencional en la C.A.B.A (2009-2013)

Por Julia Pasin¹ y Joaquín Zajac²

En este artículo presentamos los primeros resultados de una indagación de carácter exploratorio y descriptivo, cuyo objetivo es identificar y analizar la aplicación, en el período 2009-2013, de las principales figuras del Código Contravencional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires vinculadas al control del espacio público.

El diseño metodológico de este trabajo es fundamentalmente cuantitativo, consistente en el análisis preliminar de datos secundarios provenientes de los informes estadísticos sobre contravenciones elaborados por la “Oficina de Asuntos Normativos e Información de la Secretaría General de Planificación Estratégica” del Ministerio Público Fiscal (MPF) de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Se analizan las siguientes dimensiones: número absoluto de casos, porcentaje en el total de las contravenciones, variación interanual, destino procesal de las causas, datos sociodemográficos de los contraventores, porcentaje en el que se reiteran hechos en un mismo año y distribución de causas por zona geográfica.

Palabras clave: código contravencional – policía – espacio público – ciudad de Buenos Aires - gobierno

In this paper we present the first results of an exploratory and descriptive inquiry, which aims to identify and analyze the implementation in the period 2009-2013 of the leading figures of the Offences Code (“Código Contravencional”) of the City of Buenos Aires linked to the control of public space.

The methodological design of this study is mainly quantitative, consisting of the preliminary analysis of secondary data from statistical reports of violations made by the Office of Regulatory Affairs and Information of the Secretariat General for Strategic Planning of the Public Ministry (MPF) of the Autonomous City of Buenos Aires.

The following dimensions were analyzed: absolute number of cases, the total percentage of violations, percentage changes, procedural destination causes, demographic data, the percentage by which facts are repeated in the same year and distribution of causes in geographical areas.

Key words: Offences Code – police – public space – Buenos Aires city – government

¹ Socióloga, Doctoranda en Ciencias Sociales. GESPYDH y Observatorio de Adolescentes y Jóvenes, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Argentina. jpasin@yahoo.com.

² Sociólogo. GESPYDH, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Argentina. joaquinz@gmail.com

Introducción³

Este trabajo se inscribe en el Proyecto UBACYT “Observatorio de políticas de control penal del gobierno de la población excedentaria en espacios de vulnerabilidad socioterritorial y en espacios de encierro punitivo II” (2013-2016), que cuenta con un proyecto UBACYT antecedente (2010-2012). El Grupo de Estudios sobre Sistema Penal y Derechos Humanos (GESPyDH), radicado en el Instituto de Investigaciones Gino Germani (FCS, UBA), con la coordinación de Alcira Daroqui y Silvia Guemureman, diseñó y puso en marcha ambos proyectos.

El GESPyDH cuenta con una larga tradición en investigación sobre espacios de encierro punitivo (cárceles federales y bonaerenses, “institutos de menores”), con un claro posicionamiento teórico y político en relación a la vulneración de derechos de las personas privadas de su libertad. En este sentido, seguimos produciendo en articulación con otros organismos información rigurosa y sistemática sobre la materia⁴.

El nuevo proyecto, en el que esta presentación se inscribe, se propone ampliar el universo de estudio e incluir la indagación de las estrategias de control social penal extramuros, especialmente en lo relativo a prácticas de fuerzas de seguridad en contextos de vulnerabilidad socio-territorial.

A su vez, este trabajo constituye el avance de uno anterior, presentado en julio de 2013 en las “X Jornadas de Sociología” de la Facultad de Ciencias Sociales, UBA⁵.

En este marco, nuestro objetivo general es realizar una indagación con carácter exploratorio y descriptivo acerca de la aplicación de las principales figuras del Código Contravencional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, vinculadas al control del espacio público en el período 2009-2013.

A continuación realizamos breves consideraciones teóricas acerca del poder de policía, haciendo luego un acotado recorrido histórico en relación a la situación de las contravenciones en la Ciudad de Buenos Aires a partir de la autonomía de dicha jurisdicción. Nos dedicaremos finalmente a un análisis estadístico basado en los artículos del Código vinculados al espacio público.

Notas sobre Policía y Gobierno

Retomamos aquí la idea de Foucault (2006) que invita a pensar a la policía como una técnica de gobierno. *Gobierno* no implica en este caso remitirse a instancias de decisión pública, sino que más bien reenvía a las técnicas y procedimientos orientados a conducir las conductas. De esta manera, ocupada sobre todo a partir del siglo XVII en lo que los habitantes de un territorio hacen, en el control de la coexistencia densa de sujetos y mercancías en las grandes ciudades nacientes, así como en la regulación de la relación de los individuos con el trabajo (vagancia, mendicidad, etc.); la policía será una pieza clave en la construcción del Estado moderno (Sozzo, 2008; Cepeda, et al., 2009).

³ Agradecemos a Ana Laura López la lectura dedicada y sus sugerencias y correcciones para este artículo.

⁴ Pueden consultarse algunas de las publicaciones al respecto en <http://webiigg.sociales.uba.ar/gespydh/>

⁵ Ver PASIN, J y ZAJAC, J. (2013), “Control social-policial, espacio público y ley Contravencional en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, ponencia presentada en las X Jornadas de Sociología, FCS, UBA.

De este modo, el *poder de policía* en tanto técnica de gobierno que excede a la institución policial tiene desde sus inicios una cara moralizante y correctiva, y otra coercitiva y violenta (Tiscornia, 2004a), y se encuentra además diferenciado del poder judicial. Así, en el siglo XVII la policía no remite al rey actuando a través del aparato de justicia, sino a una actuación directa del monarca sobre sus súbditos, pero de una forma no judicial, "...es la gubernamentalidad directa del soberano como tal (...) es el golpe de Estado permanente..." dice al respecto Foucault (2006: 388). En este marco las intervenciones policiales no están necesariamente sujetas a las leyes, sino a cierta *modalidad reglamentaria* más adecuada a intervenciones "mínimas", rápidas y acordes a cada caso.

El fenómeno de permitir la suspensión de una norma para lograr las condiciones concretas para que la misma pueda ser aplicada es caracterizado por Agamben (2002) como *estado de excepción*, aquel en el cual la ley carece de la "fuerza de ley" (la *vis obligandi*) que sí tienen actos sin valor legal. Así, la sutura entre norma y realidad se produce a través de una *excepción* que construye el ámbito propicio para la aplicación de la norma, paradójicamente, desaplicándola. En otras palabras, se viola la ley *excepcionalmente* para generar las condiciones de normalidad que permitan su aplicación⁶. De esta manera, poder de policía y estado de excepción han estado vinculados desde un comienzo (Tiscornia, 2004a).

Para el siglo XIX, la crítica liberal frente a todo lo que implique un "gobierno excesivo" (Foucault, 2006) impactará en una especificación de las tareas policiales, vinculándolas a la prevención y represión de delitos y faltas, volviendo blanco privilegiado de sus intervenciones sobre todo a una *instancia predelictual* que, también en estas latitudes una vez iniciado el siglo XX, abona a la caracterización de los sectores pobres y populares como *clases peligrosas* (Terán, 1987).

Las técnicas. Intervenciones policiales en Argentina

En nuestro país coexisten la Policía Federal y diversas policías provinciales⁷, cada una con funciones distinguibles territorial y materialmente. La diversa normativa que regula sus actividades distingue dos funciones, denominadas respectivamente como funciones de policía de seguridad y funciones de policía judicial. Si las últimas ubican a la agencia policial como auxiliar de la justicia, es decir, "...como instrumento de la indagación penal que conduce al castigo..."⁸, en las primeras se encarna su calidad de órgano administrativo y su misión de prevenir y reprimir el delito (Tiscornia, 2004a).

En este marco, las denominadas técnicas policiales de intervención preventivas han sido fundamentalmente dos: la presencia y vigilancia policial, por un lado, y la detención policial sin orden judicial, por el otro (Sozzo, 2008). Con respecto a la última, ha implicado el desarrollo de

⁶ Hablar del estado de excepción no es una mera disquisición de teoría jurídico-política: el espacio de excepción lo habita el *homo sacer*, mero portador de *nuda vida*, aquel cuya muerte no es asesinato ni sacrificio (Agamben, 2002).

⁷ Recientemente ha sido creada la Policía Metropolitana, cuya tarea se desarrolla en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, dependiendo directamente del ejecutivo local. La mencionada agencia, creada por la Ley 2894 "de Seguridad Pública", sancionada por la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires en octubre de 2008, entró en funciones con pocos agentes y en algunos barrios específicos de la Ciudad el 6 de febrero de 2010.

⁸ El carácter de "auxiliar" es relativo, en tanto la justicia queda la mayoría de las veces "atada" a las pruebas facilitadas por la policía en el marco de un proceso judicial.

prácticas arbitrarias altamente rutinizadas (Martínez, et al, 1998) de la mano de dos figuras fundamentales: la detención por edictos contravencionales policiales⁹ y la detención por averiguación de identidad.

Estas detenciones resultan constitutivas de un entramado de prácticas, costumbres, discursos y rutinas pasibles de ser ubicadas en el marco de una *táctica de la sospecha* (Sozzo, 2004). Así, la práctica concreta de detenciones sin orden judicial reactualiza una serie de prejuicios en relación a las características (fisonómicas, de clase, de género, de edad, de nacionalidad) de los sujetos que conforman los colectivos que constituyen las *clases peligrosas* contemporáneas (véase Martínez, et al, 1998; Sozzo, 2004; Cepeda, et al., 2009; entre muchos otros).

Como señalamos, ya desde su origen este poder administrativo coactivo es una técnica de gobierno, su objetivo es encausar conductas, “civilizarlas”. A modo de ejemplo, detener a una persona que se considera que por sus características (apariencia, etnia, clase social u otra) no debe transitar determinados espacios o zonas de la Ciudad resulta un modo de encausar conductas, de señalar, a veces con dolor y violencia, el campo de lo posible.

Así, dentro de este entramado que implica el poder de policía en tanto técnica de gobierno debe ser situado también el desarrollo de un sistema contravencional, un “derecho de policía”¹⁰ que se ocupará de aquellas faltas “de menor cuantía que los delitos” que se supone alteran las condiciones necesarias para una correcta y pacífica convivencia urbana (Tiscornia 2004a y 2004b).

El campo de las contravenciones nos permite en este sentido acercarnos a las prácticas locales micro, cotidianas, sobre las que se asienta el ejercicio del poder de policía. Como señalamos, se trata de una intervención estatal sobre conductas que no califican como delitos, de modo tal que esta lógica reenvía al mundo de la moralidad y del mantenimiento del orden público, materia que históricamente ha resultado de incumbencia policial y cuya ambigüedad ha amparado en gran medida la discrecionalidad y selectividad de esta agencia (Pita, 2003).

Asimismo, ya hemos señalado en otros trabajos (Daroqui, et al, 2012) la importancia que tiene la agencia policial como primer eslabón de la cadena punitiva, así como la productividad que tienen este tipo de intervenciones en términos de control del espacio urbano y de producción de subjetividades. En este trabajo nos ocuparemos de manera exploratoria del campo de lo contravencional en la Ciudad de Buenos Aires, pero con la certeza de que se trata solamente de una parte de las intervenciones policiales en la Ciudad, que deberán ser puestas en tensión, en instancias posteriores, con todo el abanico de intervenciones que realiza la fuerza (Ver Daroqui (comp.), 2009).

Aspectos metodológicos

⁹ Derogados, en la Ciudad de Buenos Aires, en 1998 vía sanción del Código de Convivencia Urbana. Ver siguiente apartado.

¹⁰ En efecto, en relación a los edictos contravencionales, la PFA se erigía originalmente como poder legislativo, judicial y ejecutivo, en tanto era el órgano de producción normativa de los edictos, el que detenía a los infractores y el que establecía su culpabilidad y condena. Al respecto ver Pita (2003).

El diseño metodológico de este trabajo es fundamentalmente cuantitativo, consistente en el análisis preliminar de datos secundarios provenientes de los informes estadísticos sobre contravenciones elaborados por la “Oficina de Asuntos Normativos e Información de la Secretaría General de Planificación Estratégica” del Ministerio Público Fiscal (MPF) de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Se analizarán las siguientes dimensiones: número absoluto de casos, porcentaje en el total de las contravenciones, variación interanual, destino procesal de las causas, datos sociodemográficos de los contraventores, porcentaje en el que se reiteran hechos en un mismo año y distribución de causas por zona geográfica. Este análisis nos permitirá realizar una caracterización exploratoria de las intervenciones cotidianas de la policía, las que a su vez dan forma a unos modos específicos de gobernar el territorio y la población de la Ciudad.

El objetivo general es explorar, identificar y describir la aplicación de las principales figuras del Código Contravencional relacionadas con el uso del espacio público, así como su evolución a lo largo del período 2009-2013, atendiendo a la disponibilidad de datos y considerando además que este marco temporal incluye un período previo y otro posterior a la puesta en funciones de la Policía Metropolitana¹¹. El análisis de los datos nos permitirá aventurar algunas hipótesis, posibles preguntas de investigación para continuar indagando la dinámica del accionar político, policial y judicial de la Ciudad en la materia.

Antecedentes en la Ciudad de Buenos Aires

La Policía Federal (PFA) ha sido la institución que históricamente se ha ocupado de intervenir en materia contravencional en la Ciudad de Buenos Aires. Durante años, lo hizo a través de los edictos policiales, en el marco de su función de policía de seguridad y reteniendo para sí, hasta fines del siglo XX, funciones judiciales en la materia. Los edictos oficiaban, como ya señalamos, como uno de los principales instrumentos que ponía en acto la PFA a la hora de actuar preventivamente, manteniendo en buena forma al carácter selectivo del sistema penal tantas veces señalado por diversos autores. En efecto, “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”. (Tiscornia, 2004b: 14).

Ahora bien, en la Ciudad de Buenos Aires, a consecuencia de la lucha que durante años sostuvieron organismos de derechos humanos y otras asociaciones, los edictos contravencionales policiales fueron derogados por el Código de Convivencia Urbana de la Ciudad (Ley 10), sancionado el 9 de marzo de 1998, ya establecida la autonomía de la jurisdicción en la reforma de la Constitución Nacional de 1994.

¹¹ Más adelante se precisarán cuestiones vinculadas al nacimiento de esta fuerza de seguridad local, que se ubica en la órbita del poder ejecutivo porteño.

En un trasfondo signado por la retórica de la expansión de los derechos ciudadanos, la crítica en relación a los edictos se centró entonces en la idea de que los mismos habilitaban el establecimiento de un *estado de peligrosidad* pasible de ser identificado por el “olfato policial” previo a la comisión de cualquier delito (Tiscornia, et al. 2004). Asimismo, se reconoció la necesidad de judicializar el procedimiento, creándose dentro del novel Poder Judicial local, el Fuero Contravencional y de Faltas, a los efectos de incorporar nuevos actores en el proceso y democratizarlo, con el objetivo de controlar al poder de policía. El clima institucional de entonces, año 1998, se caracterizaba por un espíritu de renovación en el que la Ciudad se desprendía de antiguas instituciones, entre ellas los edictos policiales. Sin embargo, la discusión estaba lejos de quedar zanjada.

Entre 1998 y 1999 se introdujeron reformas, y en el marco del clima electoral de cara a las elecciones nacionales venideras, las facultades policiales volvieron a ser discutidas públicamente. Al mismo tiempo, derogados los edictos, se registró en esa época un notable incremento de las detenciones por averiguación de identidad llevadas adelante por la agencia policial en la Ciudad de Buenos Aires, de forma tal que quedaba claro que la PFA no estaba dispuesta a perder sus atribuciones.

Finalmente, el 3 de marzo de 1999 el Poder Ejecutivo sancionó el decreto 150/99¹², que restableció de hecho “las facultades policiales perdidas” con la anterior derogación de los edictos. Adicionalmente, en el año 2000 se sancionó la Ley 451 de Faltas, que instauró, en paralelo al Código de Convivencia, un “Régimen de Faltas”, cuyas sanciones no son de carácter judicial, si no administrativo. Desde entonces, existe una situación de doble jurisdicción sobre la cuestión de las faltas en la Ciudad, con algunas conductas que se abarcan de manera solapada en ambos marcos regulatorios.

La Ley 10 permaneció vigente hasta el año 2004, cuando, luego de varias propuestas fallidas de modificación, se aprobó el nuevo Código Contravencional de la Ciudad (Ley 1.472), vigente a la fecha. A diferencia de la Ley 10, el Código establece con claridad el rango de penas correspondiente a cada contravención e incorpora el arresto entre las sanciones posibles. A su vez, establece la posibilidad de un agravamiento de la pena por medio de la figura de la “reincidencia”, inexistente en el marco jurídico anterior. Incluye asimismo nuevas figuras contravencionales, es decir, define nuevas conductas como contravenciones, pasibles de sanción. Posteriormente, en el año 2010 el bloque del PRO¹³ presentó en la Legislatura de la Ciudad un proyecto de ley con la intención de modificar el Código Contravencional de 2004. La propuesta

¹² El Decreto 150/99 del Poder Ejecutivo Nacional del 3 de marzo de 1999 establece que “...resulta necesario instruir a la Policía Federal Argentina para que, en cumplimiento de sus funciones de policía de seguridad, proceda a prevenir e impedir aquellas conductas que, sin constituir delitos ni las infracciones previstas en el Código Contravencional dictado para la Ciudad de Buenos Aires, deben ser evitadas...”, para lo cual el Decreto continúa encomendando a la PFA que conduzca a la dependencia policial que corresponda a aquellas personas que lleven consigo llaves falsas o ganzúas, o que realicen reuniones tumultuosas, a los que estén en estado de ebriedad en lugares públicos, a los que provoquen o molesten a los vecinos con actividades que impliquen una ofensa a la moral, entre otras”, reeditando a las difusas figuras contravencionales, y dando nuevos bríos al derecho de policía.

¹³ Propuesta Republicana (PRO) es el partido político que gobierna la Ciudad de Buenos Aires desde el año 2008 hasta la actualidad. Creado en el año 2005, el PRO ganó las elecciones sustanciadas en la Ciudad de Buenos Aires en el año 2007, con la lista encabezada entonces por Mauricio Macri y Gabriela Michetti. En 2011 el PRO ganó nuevamente las elecciones para el ejecutivo local.

apuntaba a un endurecimiento del mismo, incorporando figuras contraventoras como “cuidacoches” y “limpiavidrios”, y permitiendo el uso de pistolas de descarga eléctrica (conocidas como “Taser”) a la recientemente creada Policía Metropolitana. El clima político y social no era adecuado para la aprobación del proyecto en esos términos. Sin embargo, lo que quisiéramos hacer notar es que estas disputas en torno al Código confirman la importancia de la definición de figuras contravencionales. En efecto, aun siendo de “menor cuantía” que los delitos, el campo contravencional es un espacio de disputa en tanto implica formas específicas de gobierno del espacio público, habilitando formalmente unas u otras intervenciones policiales.

Finalmente, en el año 2011 se introdujo una modificación al Código que trajo repercusiones de reciente data. La Ley 4121 de “Regulación de actividades feriales” establece treinta zonas autorizadas de venta ferial, prohíbe la venta de productos industriales, crea una estructura administrativa de permisos y registros (de armadores y de permisionarios) y modifica el Artículo 83 del Código Contravencional, eliminando la “mera subsistencia” como elemento de eximición de culpa para la venta callejera no autorizada, permitiendo tan sólo la venta ambulatoria en la vía pública y en transportes, siempre y cuando ésta sea de “baratijas” o “artesanías”, y no constituya “competencia desleal efectiva”.

Evolución de las contravenciones en la Ciudad de Buenos Aires (2009-2013)

Es importante comenzar analizando una serie de datos generales, que refieren a la totalidad de las causas contravencionales registradas en la Ciudad. Comencemos por la *variación interanual* del total de las mismas en la Tabla nº 1.

Tabla 1. Total de causas ingresadas según tipo de causa y año

Tipo	Año									
	2009		2010		2011		2012		2013	
	%		%		%		%		%	
Contravencionales	66.42	38.438	66.76	41.156	60.53	31.884	56,4	29.604	55,3	29.710
Penales	27.85	16.116	25.92	15.981	31.69	16.689	31,82	19.389	37,8	20.332
Faltas	5.53	3.200	6.89	4.245	7.22	3.805	5,93	3.113	3,6	1.942
Otros	0.2	117	0.43	262	0.56	293	0,65	341	3,3	1.748
Total	100	57.871	100	61.644	100	52.671	100	52.447	100	53.732

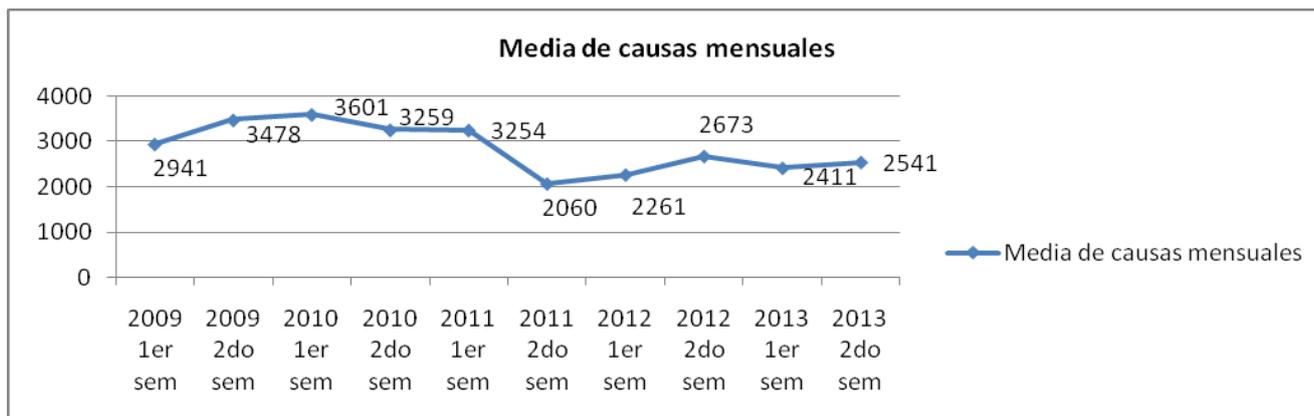
Fuente: Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2013.

Hasta el año 2007 la Justicia de la Ciudad tenía jurisdicción solamente sobre las contravenciones, las faltas y los delitos de portación de arma sin registro, transferidos mediante la ley 25.752 del año 2002. En el 2008, mediante la promulgación de la Ley 26.357 de “Aprobación del Segundo Convenio de Transferencia Progresiva de Competencias Penales”, la Ciudad comienza a tener jurisdicción sobre algunos delitos específicos, lo que puede verse claramente reflejado en las estadísticas posteriores. Desde entonces, la proporción que ocupan las contravenciones dentro

del total de causas ha tendido a disminuir en términos relativos. Según se observa en la Tabla n°1, para la serie temporal 2009 – 2013 en el marco del total de causas, las contravenciones han disminuido desde el 66,42% hasta el 55,3%.

En el gráfico n° 1 puede verse como en términos absolutos esta tendencia de descenso se inicia marcadamente en el año 2011, durante el segundo semestre, con una cota mínima de 2.060 causas contravencionales mensuales en promedio durante este período.

Gráfico 1. Variación interanual contravenciones 2009-2013

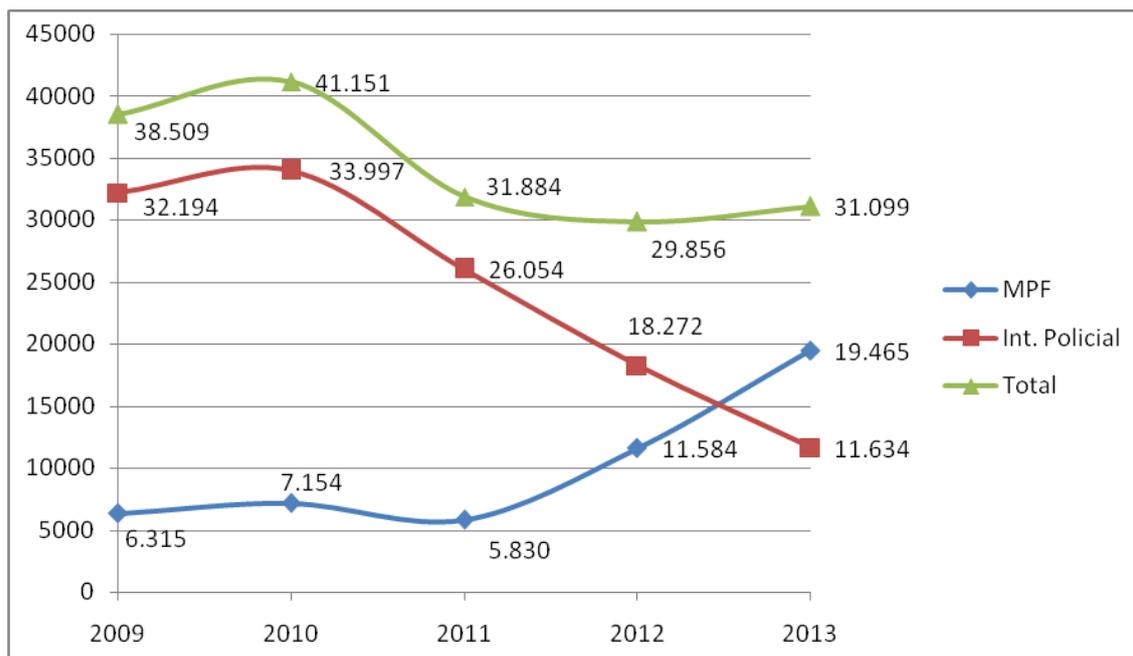


Fuente: Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

En el mismo gráfico se observa como entre 2012 y 2013 la tendencia se estabiliza en torno a los 2.500 casos en promedio, aún por debajo de los niveles históricos anteriores a su derrumbe.

En este marco, vale detenernos a observar las formas de inicio de las causas contravencionales, es decir, los canales de ingreso al MPF, que son tres: las actas policiales, las denuncias directas al MPF, y la intervención de oficio del fiscal. Lo que puede verse en el Gráfico n°2 presentado a continuación es que las causas contravencionales iniciadas por una intervención policial tienden a disminuir notablemente a partir del año 2010.

Gráfico 2. Evolución de las causas contravenciones según modo de inicio (2009- 2013)



Fuente: Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

¿Cómo interpretar estos datos? Recordemos que la Policía Metropolitana es puesta en funciones en febrero de 2010, superponiéndose a partir de entonces con la Policía Federal en su tradicional jurisdicción sobre las contravenciones y las faltas. Este proceso de redefinición de competencias y prioridades se produjo en el marco de un debate todavía inconcluso entre los gobiernos Nacional y de la Ciudad en torno a las policías y sus funciones, el cual alcanzó enorme relevancia pública durante los hechos que se conocieron como la toma del Parque Indoamericano, en diciembre de 2010¹⁴.

En esa oportunidad, en declaraciones recogidas por el diario Pagina/12¹⁵, el Ministro de Justicia de la Nación, Julio Alak, aseguró que era competencia de la Policía Metropolitana la intervención en el conflicto. De hecho, el 4 de febrero de 2011, Cristina Fernandez de Kirchner ordenó a la flamante Ministra de Seguridad Nilda Garré que finalmente delegue en la Policía Metropolitana las contravenciones y ciertos delitos, lo cual había sido acordado en convenios firmados por ambos gobiernos¹⁶. Según los mismos, y bajo un criterio de descentralización –según el cual la prevención de los delitos menores y las contravenciones debían quedar en manos de gobernantes locales con una política de “proximidad”– la PFA mantendría potestad en la Ciudad de Buenos Aires sobre los delitos vinculados al crimen de gran escala.

Es probable que como consecuencia de estas orientaciones políticas, la PFA haya delegado formalmente la cuestión contravencional y de convivencia a la Policía Metropolitana, la cual al no

¹⁴ <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-158317-2010-12-08.html>

¹⁵ <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-158441-2010-12-10.html>

¹⁶ <http://www.pagina12.com.ar/imprimir/diario/elpais/1-161742-2011-02-04.html>

poseer el mismo despliegue territorial no logró compensar el abandono parcial de dichas funciones efectuado por la PFA.

Esta tendencia se agudiza en el segundo semestre de 2011. Nuestra hipótesis atribuye esta cuestión a que fue el semestre en el cual tuvieron lugar las elecciones presidenciales y de jefe de gobierno local, y en este marco el tema de los cuerpos policiales de la Ciudad estaba en la primera plana de las discusiones y era materia de las campañas políticas. Es paralelamente el momento de lanzamiento de los operativos “Centinela” y “Cinturón Sur”¹⁷, así como el escasamente implementado “Cuerpo de Policía de Prevención Vecinal”¹⁸, todas iniciativas del Ejecutivo Nacional. En tercer lugar, estaban teniendo lugar los cuestionamientos al macrismo por la “falta de coordinación” de sus políticas de seguridad con las del Gobierno Nacional, en un contexto de ampliación del despliegue de la Policía Metropolitana, desde la Comunas 12 y 15, hasta alcanzar también la Comuna 8 en julio de 2011¹⁹. Como se ve en el Gráfico nº 2, las dos curvas (la del total de causas y la que corresponde a las iniciadas por intervención policial) descienden conjuntamente a partir del año 2010, y con pendientes similares, mientras que las causas ingresadas por actuación de los fiscales se mantienen estables en el período 2010-2011, lo que da cuenta de que la baja abrupta del total de contravenciones en ese período se debe a una decisión vinculada con la política de lo policial. La tendencia a la baja, al abandono del uso del derecho contravencional por parte de la policía como accionar de oficio, en “flagrancia”, continúa en 2012 y 2013. En este sentido se observa un derrumbe en términos absolutos y relativos desde las 33.997 causas contravencionales iniciadas por intervención policial directa en 2010, a solo 11.634 causas iniciadas de este modo en 2013.

Sin embargo, lo que explica que el total de causas contravencionales se mantenga relativamente estable en el período 2011-2013 es que, a partir del 2012 precisamente, es el Ministerio Público Fiscal el que empieza a ganar un inusitado protagonismo. Del papel poco relevante y hasta marginal que jugaba en el pasado, pasa a convertirse en una fuente importante de inicio de causas. Así, entre 2009 y 2011 cerca de 6.000 causas fueron iniciadas por el MPF, mientras que en el 2012 la cifra prácticamente se duplica, con más de 11.500 causas iniciadas de este modo. Incluso en el año 2013 el MPF supera por primera vez a la intervención policial directa como modo de inicio de causas, con aproximadamente 19.000 intervenciones.

Si analizamos las intensas campañas publicitarias en el espacio público realizadas por el MPF de la Ciudad, ¿podría estar respondiendo esto a una voluntad política del MPF de constituirse como actor relevante en la gestión del gobierno del espacio público de la Ciudad? Se trata de una hipótesis que debemos seguir analizando.

¹⁷ <http://www.prensa.argentina.ar/2011/07/04/21257-comienza-hoy-el-operativo-cinturon-del-sur.php>

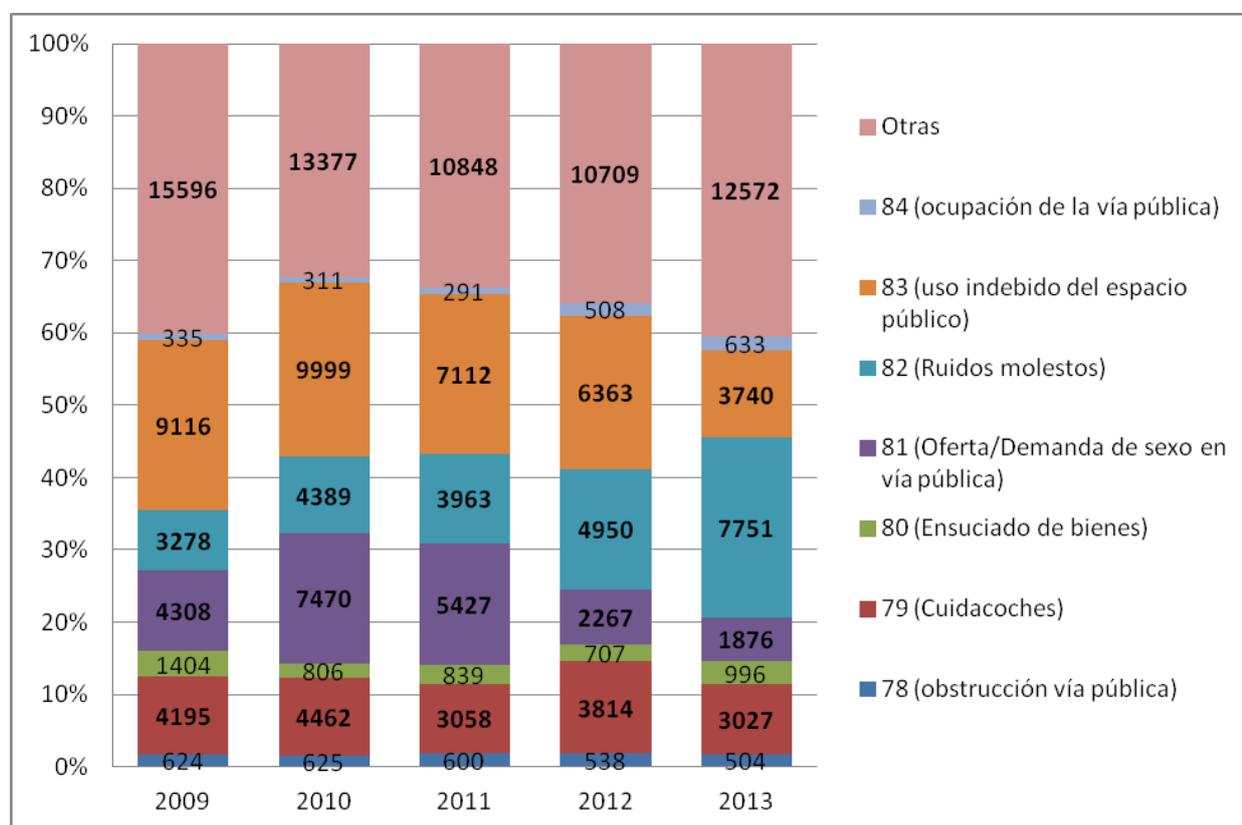
¹⁸ El Cuerpo de Policía de Prevención Vecinal, a cargo de la PFA, es un plan de “policía de proximidad” para mediar en situaciones vecinales conflictivas, principalmente en las villas de emergencia de la Ciudad de Buenos Aires. Ver <http://www.prensa.argentina.ar/2011/10/14/24687-comenzo-el-reclutamiento-de-la-policia-de-prevencion-vecinal.php>

¹⁹ <http://www.lanacion.com.ar/1385358-macri-envia-hoy-300-efectivos-de-la-metropolitana-en-cuatro-barrios-del-sur>

El espacio público como ámbito de gobierno policial

Como advertimos al inicio, el Código Contravencional tiene uno de sus ejes centrales en el control del espacio público. En el siguiente gráfico veremos el porcentaje de causas contravencionales ingresadas que correspondieron a disposiciones sobre el uso del mismo. Nos detendremos específicamente en seis artículos significativos al respecto: el Artículo 78, referente a la **obstrucción de la vía pública**; el Artículo 79, referente a los “**cuidacoches**”; el Artículo 80, sobre el **ensuciado de bienes públicos**; el Artículo 81, referente a la **prostitución en zonas no autorizadas**; el Artículo 82, en relación a **ruidos molestos**; y los artículos 83 y 84, referentes a la los **comerciantes informales** (vendedores ambulantes, manteros, puesteros, etc.), que ejercen su oficio en el espacio público.

Gráfico 3. Porcentaje del total de causas contravencionales que representa cada Artículo del CC. Variación porcentual interanual de cada Artículo del CC. 2009-2013



De acuerdo a lo expresado en el Gráfico nº 3, el artículo 78 (regula la obstrucción de la vía pública) mantiene una participación estable en el período 2009-2013, no ha alcanzado en ningún caso el 2% de las contravenciones totales. Para el artículo 79 (regula a los “trapitos” o “cuidacoches”) la tendencia de participación porcentual también es relativamente estable: siempre en torno al 10%, aunque en este caso con un pequeño ascenso en el año 2012. Ambos artículos (78 y 79) registran no obstante una baja en el último período (2012-2013).

En relación al artículo 80 (sobre el ensuciado de bienes), también podemos hablar de una cierta estabilidad, con un piso mínimo en el año 2010 y luego en ascenso. En el último período relevado,

ha habido un aumento relativo importante del número de causas: un 40%, aunque en total esta figura se llevó en el 2013 el 3,2 % de las contravenciones.

El artículo 81 (oferta y demanda de sexo en vía pública) encuentra su pico histórico de causas (7.470) y de participación en el total (cerca de 18%) en el año 2010. Luego de una moderada reducción en el 2010-2011, esta figura se desploma en el período 2011-2012 (pasa a ocupar solo el 7% de las causas) y la baja continúa en 2012-2013 (la variación es de -17,25%).

El artículo 82 (sobre ruidos molestos) expresa una tendencia ascendente ininterrumpida en todo el período, aumentando tanto en números absolutos el labrado de actas como la participación porcentual de esta figura en el marco de las figuras vinculadas al espacio público: Del 8% que ocupaba del total en 2009, se lleva casi un cuarto del total de contravenciones en el último período. Es además la figura que presenta mayor crecimiento porcentual entre 2012 y 2013 (más del 56%).

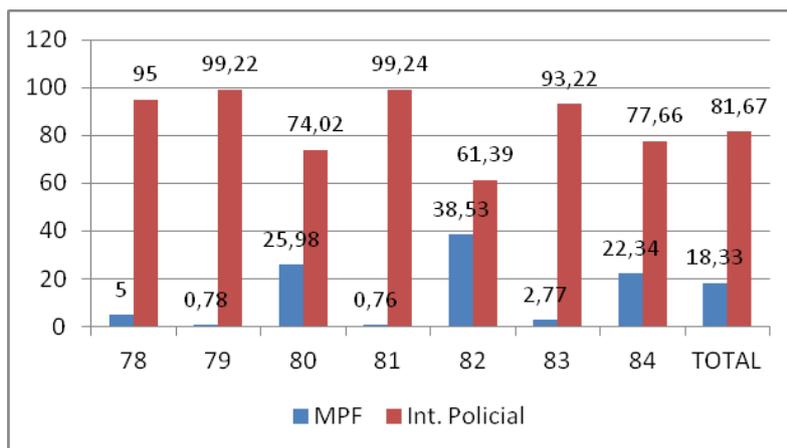
Por el contrario, en el caso del artículo 83 (uso indebido del espacio público para actividades lucrativas, regulando esta figura en particular los puestos de venta de bienes en el espacio público), la tendencia es hacia la baja en la participación porcentual y también en el número absoluto de causas, con una disminución muy marcada en este sentido, superior al 40%, entre 2012 y 2013. El pico histórico para esta figura corresponde al año 2010 con 9.999 causas.

Finalmente el artículo 84 (ocupación de la vía pública que regula especialmente a los vendedores callejeros que utilizan “mantas” en las veredas de la Ciudad), aunque en ascenso en el período bajo análisis, tiene una participación porcentual baja en relación al resto de los artículos que se ocupan del espacio público superando solo en 2013 el 2%.

En general, y a pesar de ciertas oscilaciones, el título de espacio público en su conjunto ha tendido a mantener su relevancia dentro del total de causas contravencionales, implicando a un 60% del total al comienzo y al final de la serie analizada.

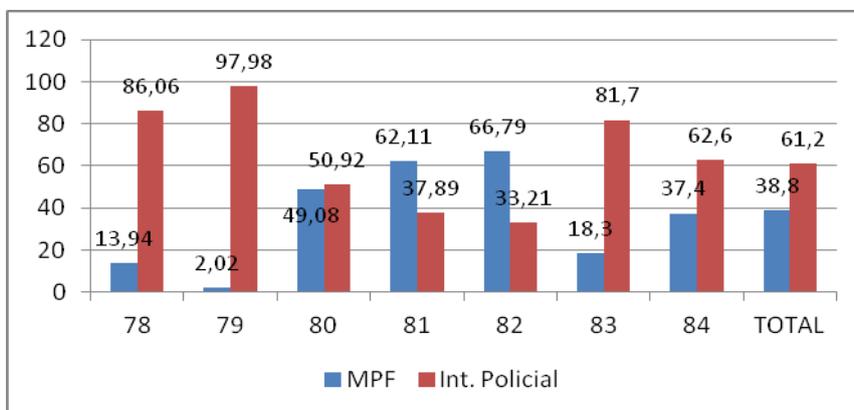
Como ya hemos señalado, un elemento importante a tener en cuenta es el *Modo de inicio de las causas*. En la categoría “Intervención policial”, se reúnen todas aquellas causas iniciadas por una acción “preventiva” de la policía, o por denuncias realizadas en la comisaría o a algún agente en servicio. En la categoría “MPF”, todos aquellos casos iniciados por una denuncia al Ministerio Público Fiscal, una actuación “de oficio” del mismo fiscal, o la derivación de “entidades externas”. Como veíamos en el gráfico nº 2, entre los años 2011 y 2012, y 2012 y 2013, este indicador se modifica notablemente. En los Gráficos nº 4, nº 5 y nº 6 a continuación se muestra para cada uno de los artículos analizados el detalle del modo de inicio de las causas para los años 2011, 2012 y 2013 respectivamente. Se observa que el número de causas relativas pertenecientes a la intervención de la fiscalía tiende a subir para todos los artículos, y pasa a ser mayoritaria para todos, exceptuando al artículo 78, que regula la obstrucción de vía pública, y el 79 que regula a los cuida-coches

Gráfico 4 - Modo de inicio de las causas (%) por Artículo del CC, 2011



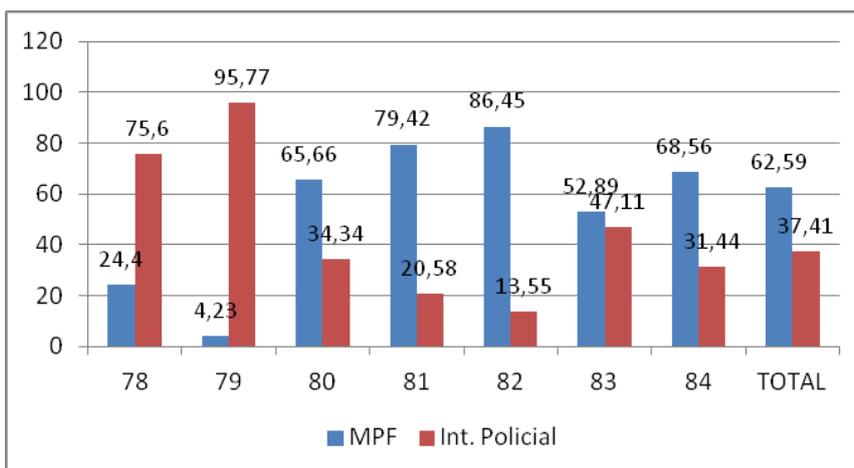
Fuente: Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Gráfico 5 - Modo de inicio de las causas (%) por Artículo del CC, 2012



Fuente: Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Gráfico 6 - Modo de inicio de las causas (%) por Artículo del CC, 2013



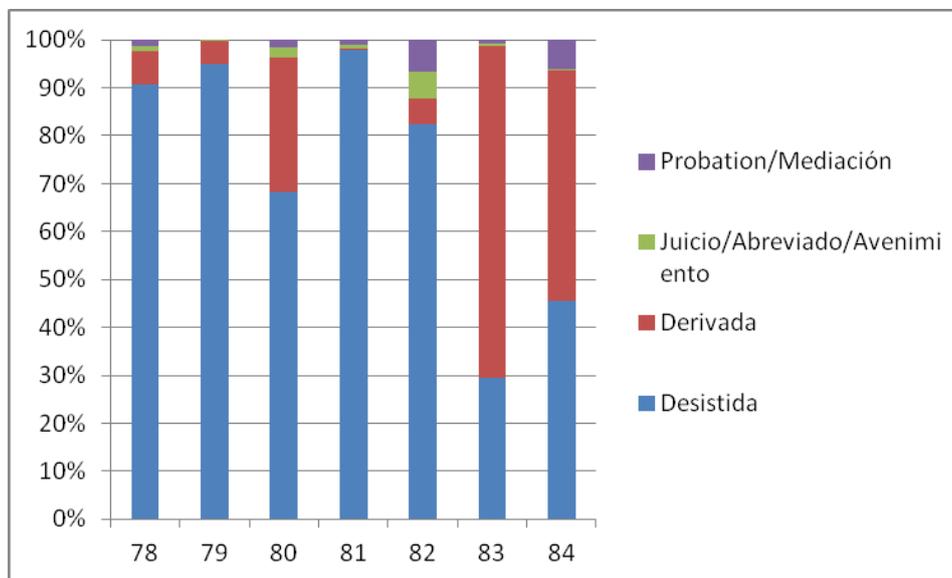
Fuente: Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Los casos más destacados en este sentido son los artículos 81 (Del 0,76% de las causas iniciadas por el MPF en 2011, al 79,42% en 2013), y el 82 (del 38,53% de las causas iniciadas por el MPF en el 2011 al 86,45% en el 2013).

Según declaran informantes clave del MPF, las intervenciones de oficio de esa agencia constituyen un porcentaje extremadamente bajo de las causas ingresadas y el ascenso de éstas se podría atribuir en cambio a la política de abrir nuevas bocas de atención al público en los barrios, así como a la intensa campaña publicitaria sobre todo en vía pública, pero también mediante otras estrategias, como presencia de los fiscales en distintos eventos, en los medios de comunicación, etc. De tal manera, en el ascenso influiría la difusión de los distintos canales de denuncia disponibles: tanto el “0-800”, como las denuncias online. Más allá de si esta hipótesis oficial explica el notable ascenso de la participación del MPF en el origen de las causas, es interesante analizar este discurso como un indicio de las intenciones del organismo, en base a su “acercamiento” y “apertura” a la comunidad, de construirse como un actor legítimo y protagónico en el campo de las instituciones de control policial, judicial y penal con jurisdicción sobre la CABA.

Por último, en este apartado general observamos a continuación, en el Gráfico nº 7, el destino que tienen las causas contravencionales según artículo y para el año 2013:

Gráfico 7. Destino de las causas contravencionales, 2013



Fuente: Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Observamos que, al igual que en 2011 (Pasin y Zajac, 2013), el archivo o desestimación sigue siendo mayoritario en casi todos los indicadores en el año 2013, excepto por los artículos 83 y 84, aunque en estos casos el porcentaje de causas desestimadas se incrementó notoriamente desde dicho año.

A continuación procederemos en particular con el análisis de la aplicación de los artículos 78, 79, 81 y 83/84. Por cuestiones de espacio y en tanto consideramos que resultan menos relevantes para comprender las prácticas del gobierno policial del territorio urbano, en esta oportunidad se excluyen del análisis específico los artículos 80 (ensuciado de bienes) y 82 (ruidos molestos)²⁰.

Obstruir la vía pública (Artículo 78)

El Artículo 78²¹, referido a la obstrucción de la vía pública, sanciona el impedimento a la circulación de vehículos, salvo en el ejercicio de derechos constitucionales, previo "aviso a las autoridades competentes". El primer dato notorio surge cuando analizamos su distribución geográfica. Según información disponible (año 2011), casi el 50% de los hechos se concentran en una misma Comuna: la Comuna 1. Una posible interpretación de este hecho es que dicha Comuna (que aglutina a los barrios más próximos al centro comercial, financiero y administrativo de la Ciudad) es la de mayor cantidad de contravenciones vinculadas a la manifestación política "sin autorización".

Tabla 2. Distribución por comuna de causas contravencionales Art. 78 CC año 2011

Comuna	Causas ingresadas	
	F	%
Comuna 1 (Retiro, San Nicolás, Puerto Madero, San Telmo, Montserrat y Constitución)	242	48%
Comuna 2 (Recoleta)	19	3,8%
Comuna 3 (Balvanera y San Cristóbal)	29	5,8%
Comuna 4 (La Boca, Barracas, Parque Patricios, y Nueva Pompeya)	18	3,6%
Comuna 5 (Almagro y Boedo)	13	2,6%
Comuna 6 (Caballito)	35	6,9%
Comuna 7 (Flores y Parque Chacabuco)	19	3,8%
Comuna 8 (Villa Soldati, Villa Riachuelo y Villa Lugano)	30	6%
Comuna 9 (Liniers, Mataderos y Parque Avellaneda)	14	2,8%
Comuna 10 (Villa Real, Monte Castro, Versalles, Floresta, Vélez Sarsfield y Villa Luro)	9	1,8%
Comuna 11 (Villa General Mitre, Villa Devoto, Villa del Parque y Villa Santa Rita)	20	4%
Comuna 12 (Coghlan, Saavedra, Villa Urquiza y Villa Pueyrredón)	18	3,6%
Comuna 13 (Núñez, Belgrano y Colegiales)	12	2,4%
Comuna 14 (Palermo)	12	2,4%
Comuna 15 (Chacarita, Villa Crespo, La Paternal, Villa Ortúzar, Agronomía y Parque Chas)	13	2,6%
Sin datos	1	0,2%
Total	600	100%

²⁰Estos artículos sí fueron considerados en Pasin y Zajac (2013).

²¹**Artículo 78** - Obstrucción de la vía pública. Quien impide u obstaculiza la circulación de vehículos por la vía pública o espacios públicos, es sancionado/a con uno (1) a cinco (5) días de trabajo de utilidad pública o multa de doscientos (\$ 200) a un mil (\$ 1.000) pesos. El ejercicio regular de los derechos constitucionales no constituye contravención. A tal fin deberá, con razonable anticipación, darse aviso a la autoridad competente, debiendo respetarse las indicaciones de ésta, si las hubiere, respecto al ordenamiento.

. Fuente: Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Es interesante remarcar que, como figura en la Gráfico nº 7, en el año 2013 aproximadamente el 90% de estas causas contravencionales fueron archivadas, y sólo el 1% de ellas llegó a instancia judicial. Vemos entonces que este artículo posibilita, más que la apertura de juicios, mecanismos de control policial sobre la protesta social, sin que dicho control necesariamente se judicialice.

Los "cuidacoches" (Artículo 79)

El Artículo 79²² establece las sanciones correspondientes al cuidado de coches "sin autorización legal", duplicándose la sanción si existiere "organización previa", para el "organizador". De esta manera, dos sujetos quedan tipificados: el cuidacoches "independiente" o subalterno, y el "organizador" de empresas delictivas de cuidado de autos.

Tabla 3. Cantidad de causas según Comuna Artículo 79 del CC – 2011-13.

Comuna	2011		2012		2013	
	F	%	F	%	F	%
Comuna 1 (Constitución, Montserrat, Puerto Madero, Retiro, San Nicolás y San Telmo)	61	1,99	82	2.71%	206	6.81%
Comuna 2 (Recoleta)	30	0,98	17	0.56%	13	0.43%
Comuna 3 (Balvanera y San Cristóbal)	8	0,26	41	1.35%	16	0.53%
Comuna 4 (Barracas, La Boca, Nueva Pompeya, Parque Patricios)	1156	37,80	602	19.89%	422	13.94%
Comuna 5 (Almagro y Boedo)	13	0,43	16	0.53%	7	0.23%
Comuna 6 (Caballito)	19	0,62	26	0.86%	10	0.33%
Comuna 7 (Flores y Parque Chacabuco)	62	2,03	17	0.56%	8	0.26%
Comuna 8 (Villa Lugano, Villa Riachuelo y Villa Soldati)	131	4,28	39	1.29%	23	0.76%
Comuna 9 (Liniers, Mataderos y Parque Avellaneda)	198	6,47	93	3.07%	25	0.83%
Comuna 10 (Floresta, Monte Castro, Vélez Sarsfield, Versalles, Villa Luro y Villa Real)	294	9,61	137	4.53%	89	2.94%
Comuna 11 (Villa del Parque, Villa Devoto, Villa Gral. Mitre y Villa Santa Rita)	73	2,39	41	1.35%	27	0.89%
Comuna 12 (Coghlan, Saavedra, Villa Pueyrredón y Villa Urquiza)	66	2,16	55	1.82%	6	0.20%
Comuna 13 (Belgrano, Núñez y Colegiales)	628	20,54	1716	56.69%	1650	54.51%
Comuna 14 (Palermo)	289	9,45	922	30.46%	520	17.18%
Comuna 15 (Agronomía, Chacarita, Parque Chas, Paternal, Villa Crespo y Villa Ortúzar)	16	0,52	7	0.23%	3	0.10%
Sin datos	14	0,46	3	0.10%	2	0.07%
Total	3058	100	3814	126.00	3027	100.00

Fuente: Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

En la Tabla nº 3 se observa la desigual distribución de esta figura entre las Comunas de la Ciudad, lo que puede atribuirse a la presencia de estadios de fútbol en las respectivas Comunas, como habíamos señalado en un trabajo anterior (Pasin y Zajac, 2013). Sin embargo, es llamativa la evolución por la cual, las Comunas 4, 9 y 10 (donde se encuentran los estadios de Boca

²² **Artículo 79** - Cuidar coches sin autorización legal. Quien exige retribución por el estacionamiento o cuidado de vehículos en la vía pública sin autorización legal, es sancionado/a con uno (1) a dos (2) días de trabajo de utilidad pública o multa de doscientos (\$ 200) a cuatrocientos (\$ 400) pesos. Cuando exista previa organización, la sanción se eleva al doble para el organizador.

Juniors, Huracán, All Boys y Vélez Sarsfield, entre otros), han ido decreciendo notoriamente su participación porcentual, mientras que el barrio de Nuñez (Comuna 13), donde se ubica el estadio de River Plate, ha aumentado de manera igualmente drástica (hasta alcanzar el pico de 56,69% en 2012, que se mantiene en el 2013 con un muy leve decrecimiento).

El destino de las causas es, nuevamente, un indicador importante. Como se observa en el Gráfico nº 7, casi la totalidad de los casos (94,8%) vinculados a este artículo son desestimados, lo que da cuenta en este caso también del sentido mayormente policial que supone este artículo en su funcionamiento concreto.

Prostitución en zonas no autorizadas (Artículo 81)

El Artículo 81²³ es muy importante para nuestro análisis: regula la oferta y demanda de sexo en los espacios públicos no autorizados a tal fin y establece contravenciones para "quien ofrece o demanda en forma ostensible servicios de carácter sexual en los espacios públicos no autorizados²⁴ o fuera de las condiciones en que fuera autorizada la actividad". Es decir, ambas, oferta y demanda quedan comprendidas como conductas sancionables. Un aspecto crucial a tener en cuenta es que de acuerdo a este artículo la autoridad de prevención (la policía) sólo puede proceder al inicio de actuaciones por decisión de un representante del Ministerio Público Fiscal. Esto significa que si la policía decide actuar por flagrancia, o por denuncia de un particular, antes de proceder debe comunicarse con el Fiscal y solicitar su concurso.

Sin embargo, en este caso más del 20% de los hechos proviene de la intervención policial directa (aunque no están diferenciados aquellos casos en los cuales el policía procede por denuncia directa, al 911, o en la comisaría). En cuanto al destino procesal, como puede verse en el Gráfico nº 7, el 94,6% se archiva (es desistida). Al respecto, de acuerdo a las entrevistas que mantuvimos con referentes sindicales de las trabajadoras sexuales, el acta la mayoría de las veces no prospera por los canales burocráticos previstos porque se requiere tanto la declaración del oferente como del demandante para comprobar el carácter ostensible de la oferta.

Hasta el año 2011, era muy elevado el porcentaje que representaba este artículo en el total de las causas contravencionales: 16,89% (ver Gráfico nº 3). Sin embargo, de acuerdo a los últimos datos obtenidos, en los últimos 2 años el valor se ha desplomado significativamente. El trabajo cualitativo podrá indicarnos que ha sucedido con la contravención como mecanismo de control de poblaciones vulnerables en este caso, y qué nuevas estrategias se están empleando en la actualidad.

²³ **Artículo 81** - Oferta y demanda de sexo en los espacios públicos. Quien ofrece o demanda en forma ostensible servicios de carácter sexual en los espacios públicos no autorizados o fuera de las condiciones en que fuera autorizada la actividad, es sancionado/a con uno (1) a cinco (5) días de trabajo de utilidad pública o multa de doscientos (\$ 200) a cuatrocientos (\$ 400) pesos. En ningún caso procede la contravención en base a apariencia, vestimenta o modales. En las contravenciones referidas en el párrafo precedente, la autoridad preventora sólo puede proceder al inicio de actuaciones por decisión de un representante del Ministerio Público Fiscal.

²⁴ Dicha área autorizada por resolución del poder ejecutivo, es la zona próxima al Lawn Tennis Club en el barrio de Palermo.

Otro dato importante contenido en la subsiguiente tabla es la reiteración de causas, siendo muy elevado además el porcentaje de sujetos con más de una causa al año: 50% de la muestra y siempre más elevado en “varones” que en mujeres.

Tabla 4. Reiteración de causas por Art. 81 CC. Según género. 2013

	Tipo de Imputado				Total	
	Mujeres		Varones		N°	%
	N°	%	N°	%		
En un solo caso	195	22,1%	246	27,9%	441	50%
De 2 a 3 casos	92	10,4%	150	17%	242	27,4%
De 4 a 5 casos	38	4,3%	60	6,8%	98	11,1%
6 casos o más	39	4,4%	62	7%	101	11,5%
Total	364	41,30%	518	58,70%	882	100,00

Fuente: Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

El informe del Ministerio Público Fiscal consigna además datos relativos al sexo y la nacionalidad de los contraventores. Al respecto llama la atención, el elevado porcentaje de "varones" contraventores (casi el 60% en el año 2011 y también en el 2013), muchos de los cuales son posiblemente personas trans, cuya identidad sexual es violentada por la burocracia policial y judicial. Es de notar también los porcentajes elevados de inmigrantes: casi el 60% del total de contraventores registrados en el año 2011 y poco más del 64% para el año 2013. De este modo, creemos que la intervención policial y judicial en materia de contravenciones no debe escindirse del análisis de la necesidad estratégica por parte del Estado de controlar y gobernar ciertas poblaciones (migrantes, personas trans, población económicamente vulnerable), en este caso a través de las agencias de control social-penal, la policía y la justicia.

En cuanto a la evolución de la distribución territorial, según se expresa en la Tabla nº 5 a continuación, el control policial sobre la zona de la Comuna 1, especialmente el barrio de Constitución, se ha mantenido en niveles similares en los últimos dos años. El barrio de Flores pasó de ser el primero en 2011 y 2012, para ocupar el segundo lugar en 2013 (36,35%). La zona en la que se han ido incrementando las causas de manera notoria es la Comuna 3, en la zona de Balvanera y San Cristóbal, con un salto fuerte en 2013 de 6,84% a 17,32%.

Tabla 5. Cantidad de hechos contravencionales según Comuna Art. 81 del CC 2011-13

Comuna	2011		2012		2013	
	N°	%	N°	%	N°	%
Comuna 1 (Constitución, Montserrat, Puerto Madero, Retiro, San Nicolás y San Telmo)	2163	39,9	736	32,47	715	38,11
Comuna 2 (Recoleta)	2	0	1	0,04	1	0,05
Comuna 3 (Balvanera y San Cristóbal)	318	5,9	155	6,84	325	17,32
Comuna 4 (Barracas, La Boca, Nueva Pompeya, Parque Patricios)	13	0,2	10	0,44	7	0,37
Comuna 5 (Almagro y Boedo)	92	1,7	9	0,40	7	0,37
Comuna 6 (Caballito)	41	0,8	10	0,44	2	0,11
Comuna 7 (Flores y Parque Chacabuco)	2564	47,2	1146	50,55	682	36,35
Comuna 8 (Villa Lugano, Villa Riachuelo y Villa Soldati)	17	0,3	8	0,35	1	0,05
Comuna 9 (Liniers, Mataderos y Parque Avellaneda)	22	0,4	29	1,28	7	0,37
Comuna 10 (Floresta, Monte Castro, Vélez Sarsfield, Versalles, Villa Luro y Villa Real)	94	1,7	138	6,09	117	6,24
Comuna 11 (Villa del Parque, Villa Devoto, Villa Gral. Mitre y Villa Santa Rita)	88	1,6	7	0,31	0	0,00
Comuna 12 (Coghlan, Saavedra, Villa Pueyrredón y Villa Urquiza)	10	0,2	9	0,40	9	0,48
Comuna 13 (Belgrano, Núñez y Colegiales)	1	0	1	0,04	1	0,05
Comuna 14 (Palermo)	1	0	7	0,31	1	0,05
Comuna 15 (Agronomía, Chacarita, Parque Chas, Paternal, Villa Crespo y Villa Ortúzar)	0	0	1	0,04	0	0,00
Sin datos	1	0	0	0,00	1	0,05
Total	5427	100	2267	100	1876	100

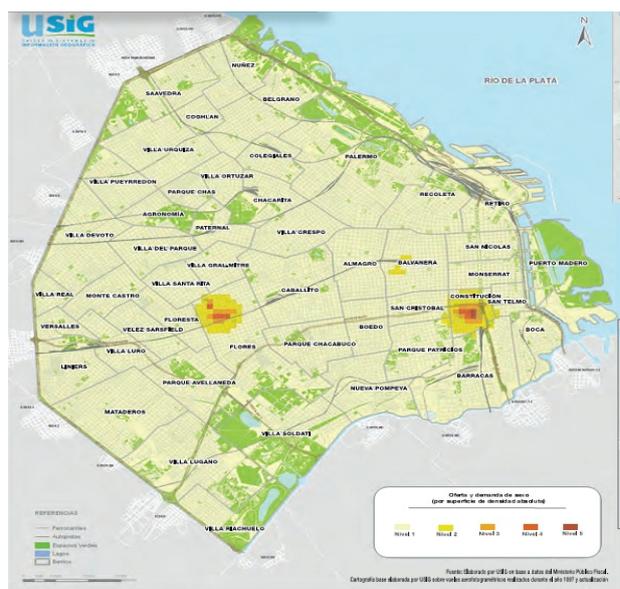
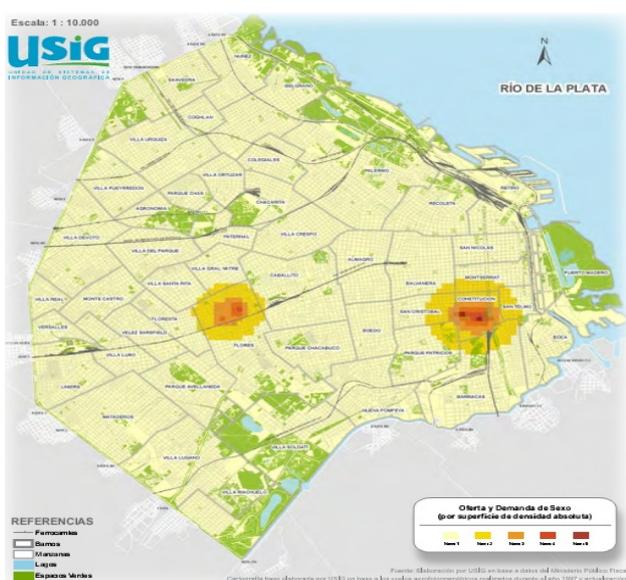
Fuente: Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Resulta revelador observar estos datos graficados en un mapa de la Ciudad de Buenos Aires.

Mapas 1, 2, 3, 4 y 5. Distribución Geográfica de hechos contravencionales por Art. 81 del CC:

2009

2010



2011



2012



2013



Fuente: Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Como puede verse, desde 2009 la distribución radial de causas contravencionales con respecto a este artículo tiende a hacerse cada vez más compacta. En lugar de grandes manchas de menor intensidad (menor número de causas distribuidas en una superficie mayor), en torno de los barrios de Constitución, Flores y Floresta, se observan pequeños núcleos de apenas unas pocas cuadras con manchas de mayor intensidad (mayor cantidad de causas en un territorio más concentrado) en zonas específicas de dichos barrios. En estas zonas cada vez más reducidas, la policía y la justicia ejercen un control permanente y sistemático (los índices de reincidencia dan cuenta de esta sistematicidad) sobre las mismas personas, en situaciones de vulnerabilidad (mujeres y personas trans, muchas de ellas de origen extranjero).

Finalmente, puede mencionarse que la zona de Once, cerca de la plaza, ha ganado un protagonismo mucho mayor que otros años en 2012 y 2013. De manera leve, también aparecen destacadas algunas esquinas de Villa Luro.

Ocupación indebida del espacio público para actividades lucrativas (Artículo 83)

El Artículo 83 sanciona la realización de actividades "lucrativas no autorizadas" en el espacio público y su organización en volúmenes y modalidades similares a las del comercio establecido, que recibe una multa mucho mayor. Para el texto de la norma, "no constituye contravención la venta ambulatoria en la vía pública o en transportes públicos de baratijas o artículos similares, artesanías y, en general, la venta de mera subsistencia que no implique una competencia desleal efectiva para con el comercio establecido, ni la actividad de los artistas callejeros en la medida que no exijan contraprestación pecuniaria"²⁵. A su vez, tiene importancia para el tipo de sujetos alcanzado por este artículo, lo que dice el texto del artículo 84, que establece multa a "quien ocupa la vía pública en ejercicio de una actividad lucrativa", pero solo en el caso de que esta "exceda las medidas autorizadas" o el "permiso de uso de las aceras"

También se encuentra regulada esta infracción por el régimen de faltas, Ley 451 Sección Cuarta, Capítulo primero, "Actividades lucrativas no permitidas o ejercidas en infracción", en sus incisos 2²⁶ y 11²⁷. Es decir, para penalizar conductas sumamente similares, existen tres figuras jurídicas diferentes, que se solapan potencialmente en varios puntos.

Analizando el destino de las causas judiciales para 2011 y 2013 (no contamos con los datos de 2012), la "recalificación a falta" (que convierte la causa judicial en un trámite administrativo) y la desestimación (que ha crecido desde 2011), dan cuenta de la casi totalidad de los hechos (Ver Tabla nº 6). Sería interesante saber si esta recalificación es o bien un mecanismo del Estado de la Ciudad para recaudar expeditivamente algún valor monetario de los contraventores, o un simple medio procesal para "sacarse de encima" la causa una vez que la tarea policial ya ha surtido efectos.

²⁵ Vale recordar las modificaciones introducidas en este artículo por la Ley nº 4121, según se explicitó al comienzo de este artículo.

Sancionada en Diciembre de 2011, sus efectos más concretos podrán observarse en los próximos años.

²⁶ **Ley 451, 4.1.2. VENTA EN LA VÍA PÚBLICA SIN AUTORIZACIÓN.** El/la que venda mercaderías en la vía pública sin permiso o en infracción con la autorización otorgada, es sancionado/a con multa de \$ 50 a \$1.000 y decomiso de las cosas. Cuando se trate de una empresa u organización la sanción es multa de \$ 200 a \$ 10.000 y decomiso de las mercaderías y/o inhabilitación.

²⁷ **Ley 451 4.1.11. OCUPACIÓN DE ACERAS.** El/la responsable de una actividad lucrativa que ocupe, por cualquier medio, la vía pública, sin autorización o excediendo las medidas autorizadas o el permiso de uso de las aceras, es sancionado/a con multa de \$ 300 a \$ 5.000

Tabla 6. Destino judicial de causas con hechos contravencionales por Art. 83 del CC 2013

Forma de terminación	2011		2013	
	F	%	F	%
Desestimación	462	6,4%	1046	29,5%
Recalificación a falta	6728	92,5%	2453	69,2%
Requerimiento de elevación a juicio	34	0,5%	19	0,5%
Suspensión de proceso a prueba	48	0,7%	28	0,8%
Mediación	-	-	1	0,02%
Total	7272	100%	3547	100%

Fuente: Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

En cuanto a la ubicación geográfica, las variaciones inter-anales son por demás interesantes, según se observa en la Tabla nº 7. En los años 2011 y 2012, sobresalían en relación a las causas contravencionales por este artículo las Comunas del Centro, la 1 y la 3, y hacia el sureste, las Comunas 7 y 10. En 2013, predomina especialmente la Comuna número 3, y en el sureste la comuna 9 es en la que más se ha incrementado el registro de este tipo de contravenciones, en reemplazo de las Comunas 7 y 10, que presentan drásticas caídas. Estas últimas Comunas, habían alcanzado en 2012 su pico máximo. Una hipótesis para interpretar estos fenómenos es el traslado de vendedores ambulantes de una Comuna hacia la otra, como resultado de la persecución policial en esos barrios. Otra, en sentido opuesto, es el abandono de la persecución policial por medio de contravenciones en ciertas comunas, y su mantenimiento y reforzamiento en otras. Seguramente investigaciones posteriores podrán aportar más claridad sobre estas cuestiones.

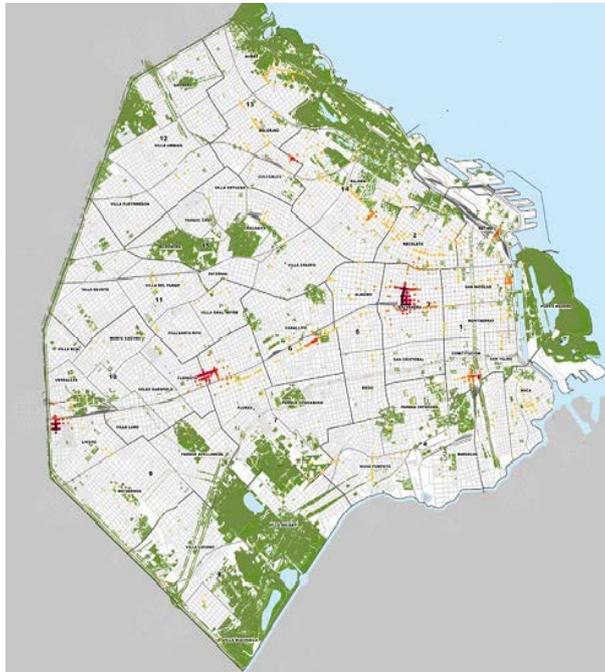
Tabla 7 Cantidad de hechos contravencionales según Comuna Art. 83 del CC - 2011/2013

Comuna	2011		2012		2013		Variación 2012/2013
	N°	%	N°	%	N°	%	
Comuna 1 (Constitución, Montserrat, Puerto Madero, Retiro, San Nicolás y San Telmo)	911	12.81%	693	10.6%	518	13.9%	-25.3%
Comuna 2 (Recoleta)	214	3%	146	2.22%	158	4.22%	8.2%
Comuna 3 (Balvanera y San Cristóbal)	1865	26.22%	853	13%	888	23.7%	4.1%
Comuna 4 (Barracas, La Boca, Nueva Pompeya, Parque Patricios)	239	3.36%	172	2.62%	187	5%	8.7%
Comuna 5 (Almagro y Boedo)	138	1.94%	111	1.69%	93	%	-16.2%
Comuna 6 (Caballito)	156	2.19%	178	2.71%	162	4.33%	-9%
Comuna 7 (Flores y Parque Chacabuco)	1217	17.11%	1330	20.3%	304	8.13%	-77.1%
Comuna 8 (Villa Lugano, Villa Riachuelo y Villa Soldati)	109	1.53%	62	0.94%	32	0.86%	-48.4%
Comuna 9 (Liniers, Mataderos y Parque Avellaneda)	238	3.35%	262	3.99%	424	11.3%	61.8%
Comuna 10 (Floresta, Monte Castro, Vélez Sarsfield, Versalles, Villa Luro y Villa Real)	1119	15.73%	1561	23.8%	209	5.59%	-86.6%
Comuna 11 (Villa del Parque, Villa Devoto, Villa Gral. Mitre y Villa Santa Rita)	46	0.65%	41	0.62%	54	1.44%	31.7%
Comuna 12 (Coghlan, Saavedra, Villa Pueyrredón y Villa Urquiza)	50	0.70%	54	0.82%	19	0.51%	-64.8%
Comuna 13 (Belgrano, Núñez y Colegiales)	391	5.5%	602	9.17%	301	8.05%	-50%
Comuna 14 (Palermo)	346	4.87%	427	6.51%	338	9.04%	-20.8%
Comuna 15 (Agronomía, Chacarita, Parque Chas, Paternal, Villa Crespo y Villa Ortúzar)	65	0.91%	57	0.87%	50	1.34%	-12.3%

Sin datos	8	0.11%	14	0.21%	3	0.08%	
Total	7112	100%	6563	100%	3740	100%	-43

Fuente: Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Mapa 6. Distribución territorial de las causas por Art. 83 del CC.



Fuente: Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

El mapa nº 6 permite apreciar como las áreas más afectadas se ubican en algunas zonas puntuales, específicas y acotadas de algunos barrios: el límite entre Flores y Floresta cerca de Avenida Rivadavia (Comunas 7 y 10), la zona cercana a la estación de tren en Liniers y la zona de Once en la Comuna 3.

Las estadísticas socio-demográficas vuelven a arrojar para este caso datos importantes a ser tenidos en cuenta. Para el año 2013 es muy elevada la presencia de migrantes en las causas reseñadas: 60,3% del total, principalmente personas de nacionalidad peruana y en menor medida, boliviana. En este caso, los contraventores masculinos son mayoría, aunque la presencia de contraventoras es significativa, sobre todo entre las personas de nacionalidad peruana.

Con respecto al artículo 84, vale señalar que presenta una distribución geográfica sumamente dispersa. Solo se destaca la Comuna 12 como territorio donde más se registra este tipo de contravención (22%) en el año 2013.

En cuanto al destino procesal de las causas, como observamos en el Gráfico nº 7, un 45% se desestima o archiva.

Consideraciones finales²⁸

Repasando los datos reseñados podemos observar varios elementos comunes, que permiten delinear a grandes rasgos algunas observaciones, aproximaciones exploratorias y posibles hipótesis para seguir indagando acerca del contenido político de la intervención policial y judicial en materia de contravenciones en la Ciudad de Buenos Aires.

En primer lugar, insistimos en el lugar preponderante que ocupan en el total de las contravenciones aquellas relativas al espacio público: todas ellas sumadas constituyen más del **59% del total de todas las causas por contravención en la Ciudad**. Aunque en el último tiempo la composición interna de este porcentaje se ha alterado, pasando a ganar preeminencia artículos que antes eran menos relevantes como los ruidos molestos (art 82), y perdiendo peso relativo aquellos vinculados a la expulsión de ciertos sectores del espacio público.

En segundo lugar, hemos visto que la mayoría de las causas tenían hasta 2011 **como forma de inicio la intervención directa de las fuerzas de seguridad. Esto se ha ido modificando**, con un importante aumento de la participación del Ministerio Público Fiscal en esta materia. En tanto el período de análisis es breve no resulta razonable señalar tendencias, no obstante el cambio es sustancial y debe ser explorado y analizado en próximas investigaciones. Asimismo, **el archivo continúa siendo la forma preponderante de resolución de las causas. El Código funciona en los hechos habilitando la persecución policial y fiscal, pero obstaculizando la posterior resolución de las causas en un marco judicial**. Esto da cuenta de cómo el ámbito contravencional sigue siendo un espacio que mantiene un carácter esencialmente de vigilancia y control policial, como el de los antiguos edictos. Así, el Código es una herramienta útil para justificar y legitimar el gobierno policial del espacio urbano y de algunos de los sujetos que lo transitan.

Por otra parte, indicadores como la nacionalidad, el género y los niveles de reiteración de causas para una misma persona, dan cuenta de la focalización sobre ciertos grupos (como personas en situación de prostitución, mujeres trans, migrantes, etc.) socialmente vulnerables y "peligrosos" o "indeseables" para el "buen vecino".

La distribución geográfica también nos revela algo importante: la centralidad que cobran el sur y el sureste en la política urbana para el actual gobierno. Por un lado, por una política de "cercamiento" de los indeseables en sectores cada vez más reducidos y, por el otro, porque el gobierno local pareciera estar decidido a "gentrificar"²⁹ esas zonas, como demuestran medidas tales como los reiterados desalojos en aquellos barrios, así como el intento abierto y directo de

²⁸ Agradecemos a Alcira Daroqui la detallada lectura y las valiosas sugerencias en relación a la interpretación de los datos. Mucho de este apartado se debe a nuestras conversaciones con ella.

²⁹ En el urbanismo se denomina gentrificación al proceso (resultado de una política pública o de una dinámica propia del mercado) por medio del cual la población de un barrio pauperizado es desplazada por otra más pudiente a medida que el mismo se renueva y valoriza.

avanzar en el cierre de los hospitales de salud mental Borda y Moyano junto con el intento de construir en esos terrenos un nuevo "centro cívico"³⁰.

Dada la abrupta baja en el segundo semestre de 2011 del registro de casi todas las figuras contravencionales, fenómeno que continúa en 2012 y 2013, vale la pena preguntarse: ¿Qué otros mecanismos de control están reemplazando a lo contravencional en el gobierno de los sectores populares y el espacio público en la Ciudad de Buenos Aires? ¿Qué relación hay entre esta baja sostenida y los cambios en la estructura de las policías que tienen jurisdicción en la Ciudad? ¿Surgirán otros mecanismos punitivos para regular estas áreas conflictivas?

En este marco, emergentes parciales de otras investigaciones que está llevando adelante el GESPyDH nos presentan algunos indicadores que posiblemente puedan orientar las respuestas a estas preguntas. Así, es importante tener en cuenta en primer lugar que la población encarcelada bajo la órbita del Servicio Penitenciario Federal (SPF) se encuentra en ascenso (alcanzando la cifra inédita de 10.200 presos), con un incremento particularmente notable de presos del ámbito nacional (esto es por delitos presuntamente cometidos en la Ciudad de Buenos Aires o bien por delitos federales – estupefacientes-)³¹.

Asimismo, la aplicación de un nuevo instrumento sobre Malos Tratos y Torturas ejercidas por fuerzas de seguridad en territorio, implementado desde el segundo semestre del año 2013 por la Procuración Penitenciaria Nacional (PPN) y en el marco Registro de Casos de Torturas³², nos permite afirmar que existe un flujo permanente de población que circula por la institución carcelaria por muy poco tiempo (detenciones de meses e incluso días) y que no es captada por los cortes sincrónicos (la foto al 31 de diciembre de cada año) de las estadísticas oficiales. Se trata de población detenida por delitos leves tales como rebeldía, tentativa de hurto o robo, o bien por la siempre difusa figura de resistencia a la autoridad; la mayoría de ellos sin domicilio fijo, en "situación de calle".

Paralelamente, las visitas a las cárceles federales realizadas en el marco del Registro de Casos de Tortura de la PPN alertan también sobre la creación de nuevos pabellones que funcionarían como Alcaldías, justamente para alojar a los presos de permanencia breve.

En síntesis, al tiempo que los datos nos indican un descenso en el inicio de causas contravencionales por parte de las fuerzas policiales en territorio de la Ciudad de Buenos Aires, podemos observar el incremento de presos nacionales y el aumento de detenciones breves por delitos menores o no delitos, situación que incluso encuentra su correlato en la organización espacial de las cárceles (creación de Alcaldías).

³⁰ Para más información sobre la problemática de los desalojos, el Borda y el Moyano y la construcción del Centro Cívico <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-209999-2012-12-16.html> y <http://politicadela-ciudad.com.ar/index.php/vivienda-y-habitat/10-la-ciudad-no-se-vende-sobre-la-regulacion-del-mercado-de-vivienda-en-caba>

³¹ Estos datos surgen del análisis de la información brindada por el SNEEP (Sistema Nacional de Estadística sobre Ejecución de la Pena) así como del análisis de los partes de la población encarcelada en la órbita del SPF que releva el Departamento de Investigaciones de la Procuración Penitenciaria Nacional.

³² El instrumento fue aplicado por equipos de la PPN en los sectores de Pabellones de Ingreso de los Complejos Penitenciarios I de varones Ezeiza, Complejo IV de Mujeres de Ezeiza, Complejo CABA (Devoto) y la Unidad/Alcaldía 28 de Tribunales.

Así, el aporte de datos cualitativos y aún preliminares de otras investigaciones en curso del GESPyDH nos permite complejizar la necesaria lectura cuantitativa inicial que dimensiona el fenómeno. De este modo, más que un abandono de la gestión territorial por parte de las fuerzas policiales en la Ciudad de Buenos Aires (que se expresaría en el descenso del inicio de causas contravencionales), cabe preguntarse si el crecimiento de la población carcelaria nacional, los flujos de detenciones breves no registrados oficialmente pero detectados por el Registro de Casos de Torturas, la habilitación de pabellones en sectores de ingreso de cárceles federales como alcaldías, el tipo de delitos por los cuales la personas son detenidas de ese modo (leves o no delitos); acaso no nos permiten inferir que más que un abandono nos encontramos frente a un desplazamiento. Esto es, proponemos a modo de hipótesis que lo que analizamos es un fenómeno de creciente penalización de “incivildades” en el espacio público de la Ciudad, de forma tal que la actividad policial implica un ingreso al sistema penal más que al sistema contravencional. Si tenemos en cuenta que una posterior captura de alguien que ya cuenta con una causa penal posiblemente garantice su encierro por un tiempo más prolongado, quizás esta gestión penal del espacio público se esté posicionando como un modo más efectivo de regulación urbana, en tanto supera los límites de la contravención con respecto a la reclusión de sujetos “no deseables”.

Investigaciones futuras del colectivo del que formamos parte seguramente pondrán a prueba esta hipótesis y nos permitirán formular preguntas nuevas, siempre con el objetivo de comprender los modos de gobierno de los sectores sobrevulnerados y analizar la tensa relación entre sistema penal y Derechos Humanos.

BIBLIOGRAFÍA

- AGAMBEN, G. (2002), *Homo Sacer II. Estado de Excepción*. Madrid: Ed.Nacional
- CEPEDA, L.; LÓPEZ, A.L.; REINOSO, V.; VIÑAS, S. (2009), “No estás matando a un nene o un inocente, estás matando a un delincuente” en DAROQUI, A. (comp.), op. Cit.
- DAROQUI, A. (comp.) (2009), *Muertes silenciadas. La eliminación de los “delincuentes”*, Buenos Aires:Ed. del CCC
- DAROQUI, A., LOPEZ, A.L. Y CIPRIANO GARCIA, R. (Comps.) (2012), *Sujeto de castigos. Hacia una sociología de la penalidad juvenil*, Rosario: Homo Sapiens.
- FOUCAULT, M. (2006), *Seguridad, territorio, población*. Buenos Aires: FCE
- MARTÍNEZ, J.; PALMIERI, G. y PITA, M. V. (1998), “Detenciones por averiguación de identidad: policía y prácticas rutinizadas”; en IZAGUIRRE, I.(comp.), *Violencia Social y Derechos Humanos*. Buenos Aires: Editorial CBC/UBA.
- PASIN, J y ZAJAC, J. (2013), “Control social-policial, espacio público y ley Contravencional en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, ponencia presentada en las X Jornadas de Sociología, FCS, UBA.
- PITA, M.V. (2003), “Lo infinitamente pequeño del poder político. Policía y contravenciones en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Tesis de Maestría” (UBA), mimeo.
- TERÁN, O. (1987), *Positivismo y Nación en la Argentina*, Buenos Aires: Editorial Puntosur.
- TISCORNIA, S. (2004a), “Entre el imperio del Estado de Policía y los límites del derecho”, en Revista Nueva Sociedad nº 191, mayo-junio 2004, pp. 78-89.
- TISCORNIA, S. (2004b), “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 (1948-1957)”, en Tiscornia S. (Comp.) (2004), *Burocracias y violencias. Estudios de Antropología jurídica*. Buenos Aires: Antropofagia

TISCORNIA, S., SARRABAYROUSE, M.J., EILBAUM, L. (2004), "De los edictos de policía al Código de Convivencia Urbana. Las trágicas paradojas de los procesos de construcción de espacios de convivencia", en Tiscornia S. (Comp.), (2004), *Burocracias y violencias. Estudios de Antropología jurídica*. Buenos Aires: Antropofagia

SOZZO, M. (2004), "Estrategias de prevención del delito y reforma policial en Argentina", en PEGORARO y MUÑAGORI, *La relación seguridad/inseguridad en los centros urbanos de América Latina y Europa*, Madrid: Dykinson.

SOZZO, M. (2008), *Inseguridad, prevención, policía*, Ecuador: FLACSO.