

**“La ley de Contravenciones  
Policiales de Tucumán: Análisis y  
crítica desde una óptica  
constitucional”**

Por: Abog. Julio Sebastián Báez

**Curso: Derecho contravencional. El derecho  
para los sumergidos (2da edición)**

Dr. Mario A. Juliano

-AÑO 2017-



## **“La ley de Contravenciones Policiales de Tucumán: Análisis y crítica desde una óptica constitucional”**

*Por Abog. Julio Sebastián Báez<sup>1</sup>*

El día cinco de octubre del años dos mil diez, la Corte Suprema de Justicia de la Nación declaró, en el fallo “N., J. G. s/ infr. art. 15, inc. 4°, LCP s/incidente de inconstitucionalidad” que el procedimiento contravencional tucumano no está en condiciones de satisfacer el estándar constitucional mínimo, y que ha lesionado - en el caso- la inviolabilidad de la defensa en juicio y el derecho a la libertad, reconocidos en el art. 18 de la Constitución Nacional y el art. 7°, de la Convención Americana de Derechos Humanos.-

El protagonista de este hecho, J.G.N., quien por ese entonces tenía 19 años, fue detenido por la Policía de Tucumán bajo el cargo de haber alterado la tranquilidad en la vía pública. El presunto contraventor quedó incomunicado y a disposición del Jefe de la Policía, que, en su función de juez de Faltas y de acuerdo a las facultades otorgadas por la ley, le impuso una pena de seis días de arresto o \$ 30 de multa.-

A posteriori, el Dr. Alfonso Zóttoli, titular del Juzgado de Instrucción de la I<sup>a</sup> Nominación del Centro Judicial de la Capital tucumana, tomó conocimiento del recurso de apelación y del planteo de inconstitucionalidad incoado por la defensa de J.G.N. El Estado Provincial se apersonó en el proceso a través de su apoderado, y esgrimió una defensa del régimen contravencional. El Juez también escuchó los argumentos contrarios a la norma cuestionada de la Fiscal de Instrucción de la VI<sup>a</sup> Nominación y la opinión de la Asociación por los Derechos Civiles, quien actuaba como *amicus curiae*. Es así que en una resolución breve dispuso hacer lugar a la

---

<sup>1</sup> Abogado egresado de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la U.N.T, en el año 2.008.-

inconstitucionalidad de la Ley N° 5.140, su modificatoria Ley N° 6.619 y su Decreto reglamentario N° 3.289/14 (SSG), decidiendo su no aplicación al presente caso; y declaró la nulidad del proceso contravencional seguido contra J.G.N.-

La resolución fue recurrida en casación por la Fiscalía de Estado de la provincia. La Corte Suprema de Justicia de Tucumán le otorgó razón a ésta. El Tribunal Superior entendió que resultaba improcedente la declaración de invalidez total del régimen contravencional dispuesta por el juez de instrucción, en tanto la declaración de inconstitucionalidad sólo corresponde respecto de una afectación a un interés concreto de la parte<sup>2</sup>.-

De esta manera, N. interpuso el recurso extraordinario federal, que el Alto Tribunal declaró procedente, y se dejó sin efecto la sentencia apelada. Asimismo, ordenó que vuelvan los autos al tribunal de origen, a fin de que se dicte nueva sentencia conforme a derecho.-

Han transcurrido treinta y siete años desde que la Ley de Contravenciones Policiales vio la luz, engendrada por un gobierno de facto. En efecto, fue sancionada en fecha 09/01/1980, promulgada el 09/01/1980 y publicada el 22/01/1980<sup>3</sup>.-

Sin embargo, la calidad de vetusta que ostenta la ley es el más pequeño de sus problemas. Aún antes de que el Juez de Instrucción haya resuelto que el régimen contravencional tucumano es incompatible con principios básicos de la Constitución Nacional y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y que la C.S.J.N. haya considerado que "...no está en condiciones de satisfacer el estándar constitucional mínimo, y ha lesionado en el caso la inviolabilidad de la defensa en juicio y el derecho a la libertad (art. 18, de la Constitución Nacional y art. 7°, de la

---

<sup>2</sup> CSJN: N. 56. XLIV. N., J. G. s/ infr. art. 15, inc. 4°, LCP s/incidente de inconstitucionalidad. p 3

<sup>3</sup> [https://hlt.gov.ar/digest\\_textoley.php?selsey=5140](https://hlt.gov.ar/digest_textoley.php?selsey=5140), "Digesto Jurídico de la Provincia de Tucumán"

Convención Americana de Derechos Humanos<sup>4</sup>...”, los que entienden al derecho como una herramienta de convivencia pacífica entre los hombres, ya percibían que se encontraban regidos por una normativa perversa, nutrida por las más autoritarias de las formas.-

Con Juliano<sup>5</sup>, argumentamos la inexistencia de diferencias ontológicas entre faltas y delitos, por entender que nos encontramos en presencia de un sistema punitivo integral que se rige por los mismos principios, el cual contempla por un lado infracciones de mayor relevancia social para un momento histórico –los delitos- y las transgresiones de menor significancia relativa –las contravenciones por el otro.-

Para Zaffaroni, el derecho contravencional tiene un altísimo valor configurador de la coexistencia cotidiana, cuyo potencial es, en cierto sentido, superior al del mismo derecho penal, pues es mucho mayor su frecuencia y cercanía con la experiencia ciudadana. Cuando más grave es una infracción, menor es la posibilidad de que un ciudadano común pueda verse envuelto en ella o que vivencie la intervención penal, dada la excepcionalidad de los conflictos que abarca en la vida de relación de corriente, pero inversamente, cuanto más leve resulte, más probabilidades de involucramiento directo habrá de tener el llamado ciudadano medio. El criterio de que las garantías deben acentuarse en relación directa con la magnitud del injusto de la infracción, apareja la consecuencia paradójica de otorgar garantías mucho mayores al delincuente excepcional en perjuicio del ciudadano común. Esto lleva a una minimización jurídica discursiva del derecho contravencional, que produce una

---

<sup>4</sup> CSJN N. 56. XLIV. N., J. G. s/ infr. art. 15, inc. 4º, LCP s/incidente de inconstitucionalidad. p 24

<sup>5</sup> JULIANO, Mario A. ¿Justicia de faltas o falta de justicia?. Análisis crítico del Código de Faltas de la Provincia de Buenos Aires. Su comparación con el Régimen contravencional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Editores Del Puerto, Buenos Aires, 2007, p. 37.-

maximización represiva no registrada en los códigos y leyes penales propiamente dichos<sup>6</sup>.-

Es así que luego de esta introducción, nos proponemos a desentrañar algunos aspectos de la Ley N° 5.140 y argumentar sobre la inconstitucionalidad y las violaciones al Derecho Internacional de los Derechos Humanos.-

La ley N° 5140 presenta una doble faz. Por un lado tipifica todas las conductas pasibles de sanción, y por otro lado, instaura el procedimiento que deberá observarse en el caso de registrarse un hecho susceptible de punición.-

Más allá de encontrarse reñido con el texto de la C.N., el trazado de la norma manifiesta deficiencias de todo tipo. El empleo de una mala técnica legislativa produce que convivan normas de fondo y de forma, sin relación entre sí, carentes del marco de cualquier sistema. No se advierte que los tipos contemplados sigan a las clasificaciones tradicionales existentes en un código penal.-

La ley enumera situaciones de hecho muy dispares. Algunos artículos incurren en descripciones tan amplias de conducta, que habilitan la más absoluta discrecionalidad por parte del funcionario policial actuante.-

A título de ejemplo, no existe uno mejor que el que vivió N. en carne propia, al momento de su detención. Como se sabe, esta persona fue privada de su libertad por haber supuestamente mantenido una discusión acalorada con sus amigos y luego con el personal policial que acudió al lugar del hecho.-

---

<sup>6</sup> ZAFFARONI, Raúl Eugenio, ALAGIA, Alejandro y SLOKAR, Alejandro. Derecho Penal. Parte General, Ediar, Buenos Aires, 2003, p. 176.-

Es así que para los efectivos, N. incurrió en las previsiones del art. 15 de la ley, que reza: "...Artículo 15.- Serán castigados con pena de hasta treinta (30) días de arresto o treinta (30) días-multa:...4) Los que, profiriendo gritos agresivos o de cualquier otro modo, alteren el orden y la tranquilidad pública en calles o lugares públicos...".-

Esta norma, padece de los mismos defectos que la mayoría de los tipos previstos en la Ley N° 5140. Se pone de manifiesto la violación al principio de legalidad material, que exige certeza, y no la imprecisión, y vaguedad de sus elementos. La consagración del principio de legalidad material es lo que separa la posibilidad que una conducta quede atrapada por el orden punitivo o se halle exenta, y es lo que permite a los ciudadanos conocer con precisión cuáles son las acciones alcanzadas por la ley cuáles las que se encuentran exentas de sus alcances<sup>7</sup>. ¿Qué tipos de gritos son los que no deben proferirse? ¿Un insulto, un cántico de una hinchada de equipo de fútbol? No existe una delimitación adecuada en la descripción de la conducta, sólo ambigüedad.-

Asimismo, la sanción de arresto por treinta días resulta muy severa. La reacción estatal frente a la ilicitud debe ser proporcional a la culpabilidad que por el hecho específico es dable atribuir al individuo. Estos dos elementos comprenden al principio de proporcionalidad, el cual no se evidencia en la norma analizada<sup>8</sup>.-

Haciendo un recorrido por la ley, también nos topamos con el inc. 2 del Artículo 16, que establece que: "...Serán castigados con pena de hasta veinte (20) días de arresto o veinte (20) días-multa:.. Los que pudiendo no trabajaren y se ocupen habitualmente de mendigar, siempre que no se encontrasen comprendidos por el artículo 172 del Código Penal...". En relación a esta contravención, la jurisprudencia nacional

---

<sup>7</sup> JULIANO, Mario A. Op. Cit, p. 204.-

<sup>8</sup> JULIANO, Mario A. Op. Cit, p. 24-25.-

ya tuvo enfrentamientos con los tristemente célebres edictos policiales, que solían criminalizar la mendicidad: "...Muchos edictos instituyendo figuras como la de quien 'merodea' y es 'profesional del delito' –categoría no definida en el C.P.- o es 'vago habitual- etc, establecen verdaderas características de autor sobre la base de un modo de vida anterior, de cómo son y no de lo que han hecho, propio de un derecho penal de autor, totalmente antidemocrático y, por lo tanto, vulnerador del principio de culpabilidad. Los edictos policiales llevan a la represión de actos meramente preparatorios contra el principio de ejecución afirmado por el art. 42 del C.P., y que tiene como antecedente el principio de reserva del art. 19 C.N.<sup>9</sup>..."-.

Habiendo realizado un repaso superficial del aspecto sustantivo de la ley, es preciso internarnos a partir de ahora en el aspecto procedimental, comenzando por uno de sus rasgos más distintivos.-

Sus bases están imbuidas en el sistema inquisitivo. Recordemos que éste es un método de enjuiciamiento unilateral mediante el cual la propia autoridad –actuando cual lo haría un pretendiente- se coloca en el papel de investigador, de acusador y de juzgador<sup>10</sup>. En ese sentido, el art. 9 surge como emblema de la filosofía de la que se tiñe la ley<sup>11</sup>.-

Este modelo es antagónico al sistema de enjuiciamiento penal que contempla la CN, el acusatorio<sup>12</sup>.-

---

<sup>9</sup> CNCrim. y Correc., Sala IV, 20/4/86, LL, 1986-C-251; ED 118-180.-

<sup>10</sup>ALVARADO VELLOSO, Adolfo. "Sistema Procesal. Garantía de la Libertad". Rubinzal-Culzoni Editores, Santa Fé, 2009, TI, p 110.-

<sup>11</sup> Ley N° 5410: "...Artículo 9°.- En la pena de multa se aplicará el sistema de día-multa. Las multas por contravención son de hasta treinta (30) días multa según la gravedad de la contravención y conforme a las especificaciones de la presente ley. El Jefe de Policía establecerá el valor de día-multa en cada caso y fijará la suma a pagar por el infractor atendiendo a la gravedad de la contravención y a la capacidad económica presunta..."-.

<sup>12</sup> "...Cuyas principales características son las siguientes: 1. El titular de la acción, el acusador, es particular, no hay persecución de oficio. 2. El órgano que decide es un tribunal popular. 3. La investigación preliminar está a cargo del acusador. 4. La libertad durante el proceso es la regla. 5. Las partes se encuentran en igualdad de condiciones frente al tribunal. El acusado es un sujeto de derechos



De esta manera, se desconoce lo que la CIDH expresó: “...constituye un principio básico relativo a la independencia de la judicatura, que toda persona tiene derecho a ser juzgada por tribunales ordinarios con arreglo a procedimientos legales preestablecidos. Dichos tribunales deben ser competentes, independientes e imparciales, de acuerdo con el art. 8.1 de la Convención Americana<sup>13</sup>...”.-

Al margen de lo expresado, y como se podría imaginar, es virtualmente imposible que el Jefe de Policía entienda y conozca sobre la totalidad de los hechos contravencionales sucedidos en el territorio de la provincia. Por ello, los verdaderos sentenciadores son los funcionarios policiales.-

El Art. 5 de la ley N° 5410 establece que “...La detención inmediata procede en el caso de ser sorprendido in fraganti el autor de la contravención. Si se tratase de personas de malos antecedentes o desconocidos en el lugar, la autoridad policial puede detenerlas hasta la organización del sumario...”.-

La ley de contravenciones policiales de Tucumán importa una limitación clara a un derecho humano esencial: el derecho a la libertad personal, en la especie libertad ambulatoria a través de la figura del in fraganti delito o contravención. Sin embargo, esta situación de flagrancia en general nunca es probada válidamente, ni podrá serlo dado que la ley N° 5140 no establece un procedimiento contravencional claro, contradictorio y con las debidas exigencias probatorias que el mismo requiere. Los únicos testigos de las contravenciones serán los agentes policiales, quienes —dada la amplitud de los tipos contravencionales previstos— con absoluta discrecionalidad determinan la contravención y el momento de flagrancia respecto a cada una de ellas. Es

---

con plenas facultades defensivas. 6. El juicio oral, público, continuo y contradictorio...” (VAZQUEZ ROSSI, Jorge E. “Derecho Procesal Penal”, Rubinzal-Culzoni, Santa Fé, 1995, T I, p. 214).-

<sup>13</sup> CorteIDH, Caso Ivcher Broinstein, sentencia del 24 de septiembre de 1999, Serie “C” N° 54, p. 112.-

por eso que la restricción que importa actualmente la ley N° 5140 violenta el derecho fundamental comentado<sup>14</sup>.-

Según las actas policiales, N. renunció a su derecho de contar con la asistencia de un letrado defensor. Como se vio, en lo que respecta a la violación de la defensa en juicio, hasta la misma Corte Suprema de Justicia de Tucumán avaló la constitucionalidad de la ley. Ello por cuanto también la CSJN, hasta el célebre fallo N., J. G., argumentaba que era constitucionalmente admisible el procesamiento de las contravenciones en sede administrativa, si existía la posibilidad de la revisión de la sentencia por una posterior instancia judicial<sup>15</sup> .-

“...La defensa, para ser tal, eficaz e idónea, debe estar revestida de una serie de recaudos sin los cuales la misma se transformaría en un contrasentido al derecho establecido por la ley. Es así que, en primer lugar, el individuo sospechado o imputado por la comisión de un delito o una contravención debe tener la posibilidad de acceder a un defensor técnico, letrado y especializado, que lo represente en el proceso que se le siga, preferentemente de su confianza, o en su defecto, designado por el Estado en forma gratuita. Luego, para que esa defensa pueda ser ejercitada debidamente, el sospechado o imputado debe tener la posibilidad de conocer en forma exacta cuales son los hechos que se le imputan y cuáles son las pruebas que obran en su contra, a los fines de preparar adecuadamente su estrategia defensiva. Del mismo modo, tener la posibilidad de controlar la producción de las pruebas de cargo a los fines de su confrontación...<sup>16</sup> .-

---

<sup>14</sup> ANDHES, “Argumentos Sobre La Inconstitucionalidad De La Ley De Contravenciones Policiales De La Pcia. De Tucumán”, 2004, p. 3.-

<sup>15</sup> CSJN: “Madala A”.- 1/3/1983, y “Antúnez García, 25/11/1986.-

<sup>16</sup> JULIANO, Mario A. Op. Cit., p. 29-30.-

En Tucumán, y de tener la persona detenida un letrado que lo asista, éste no tiene una instancia procedimental adecuada y prevista en la ley para ejercer debidamente la defensa de la persona antes de ser sancionada administrativamente<sup>17</sup>.-

De las actuaciones policiales también surge que N. confesó el hecho que la institución policial le intimara. Ningún individuo puede ser obligado a declarar en contra de sí mismo. La prohibición de autoincriminación se encuentra establecida en la C.N.<sup>18</sup> y en la Convención Americana de Derechos Humanos<sup>19</sup>.-

Tampoco está contemplada en la ley, la posibilidad de comunicar la situación de privación libertad a ajenos terceros a la repartición policial. Para la CSJN, no hubo constancia de que a N. se le haya brindado esta alternativa. En nuestra provincia, el art. 276 del Código Procesal regula la medida de incomunicación<sup>20</sup>. Esta no puede durar más de tres días corridos (art. 34 CPcial.)-.

A ello se suma que tampoco se encuentra previsto que, al momento de la notificación de la sanción, la autoridad policial comunique al contraventor ni la posibilidad ni los efectos de interponer un recurso con efecto suspensivo<sup>21</sup>.-

A modo de conclusión, vale esbozar algunas reflexiones surgidas desde nuestro lugar de abogado, y operador de la justicia.-

---

<sup>17</sup> ANDHES. Op. Cit., p. 1.-

<sup>18</sup> CN, Art. 18: "...Nadie puede ser obligado a declarar contra sí mismo..."-.

<sup>19</sup> CADH, Art. 8.2.g: "...Derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable..."-.

<sup>20</sup> Código Procesal Penal de Tucumán: Art. 273: "... Sólo el tribunal podrá decretar la incomunicación del detenido, cuando existan motivos -que se harán constar- para temer que entorpecerá la investigación..."-.

<sup>21</sup> CSJN: N. 56. XLIV. N., J. G. s/ infr. art. 15, inc. 4º, LCP s/incidente de inconstitucionalidad. p 10.-

Resulta paradójico que el régimen contravencional cuente con menores garantías desde el punto de vista sustantivo y adjetivo, que las contempladas en las infracciones de carácter netamente penal.-

El aberrante argumento de que se deben aumentar las garantías de acuerdo a la gravedad de las penas amenazadas, oculta en el fondo, la facilitación del ejercicio del poder punitivo arbitrario sobre los sectores más amplios de la población (es mucho más fácil y creíble acusar a alguien de una contravención, que de un crimen de terrorismo o parricidio)<sup>22</sup>.-

No encontramos palabras más certeras que las expresadas por el Dr. Zóttoli en su certera resolución: "...El más vulnerable ante tanto poder no controlado es el individuo de aspecto humilde, el que proviene de países limítrofes o tiene determinados rasgos fisonómicos, el que aparece como diferente por sus preferencias, el que pertenece a determinada clase social, o vive en un barrio estigmatizado como violento o proclive a la delincuencia, o quien antes se ha visto involucrado en un delito o falta y es "conocido" por tal motivo<sup>23</sup>..."-.

Lejos de ser derogado, el sistema previsto por el Código de Contravenciones Policiales recibió "actualizaciones" en el último tiempo. Pero para ser justos, resulta alentadora la noticia de que la actual composición de nuestro Poder Legislativo ya presentó tres proyectos para sustituir la ley N° 5.140<sup>24</sup> .-

Sin embargo, a pesar de la importante conquista judicial, J.G.N. aún sigue expuesto –como cualquiera de nosotros- a la captación por parte de las fauces del poder punitivo estatal, a través de la Ley de Contravencionales Policiales.-

---

<sup>22</sup> ZAFFARONI, Eugenio Raúl; ALAGIA, Alejandro; SLOKAR, Alejandro. Op. Cit., p. 138.-

<sup>23</sup> Juzg. Inst. en lo Penal de la Ia. Nom, Ctro Jud. Cap.; N J G S/ INFRACCION ART. 15 INC. 4 L.C.P. - RECURSO DE APELACION - S/ INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDAD Expte. 5223/04-I1, p. 7.-

<sup>24</sup> Revista Contexto, 12/06/2016: <http://www.contextotucuman.com/nota/45929/las-contravenciones-policiales-siguen-vigentes-pese-a-ser-inconstitucionales.html#sthash.fvq3reGa.dpuf>.-

## BIBLIOGRAFIA

- I) ALVARADO VELLOSO, Adolfo. “Sistema Procesal. Garantía de la Libertad”. Rubinzal-Culzoni Editores, Santa Fé, 2009, T I.-
- II) ANDHES. “Argumentos Sobre La Inconstitucionalidad De La Ley De Contravenciones Policiales De La Pcia. De Tucumán”, 2004.-
- III) CAFFERATA NORES, José I. “Garantías y Sistema Constitucional”, Revista de Derecho Penal “Garantías Constitucionales y nulidades procesales I”, Ed. Rubinzal – Culzoni.-
- IV) GARRONE, José Alberto. Diccionario Jurídico Abeledo Perrot. I A-D.-
- V) JULIANO, Mario A. ¿Justicia de faltas o falta de justicia?. Análisis crítico del Código de Faltas de la Provincia de Buenos Aires. Su comparación con el Régimen contravencional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Editores Del Puerto, Buenos Aires, 2007.-
- VI) SOLER, Sebastián. Derecho penal argentino. Tipografía Editorial Argentina, Buenos Aires, 1983, T I.-
- VII) VAZQUEZ ROSSI, Jorge E. “Derecho Procesal Penal”, Rubinzal-Culzoni, Santa Fé, 1995, T I.-
- VIII) ZAFFARONI, Raúl Eugenio, ALAGIA, Alejandro y SLOKAR, Alejandro. Derecho Penal. Parte General, Ediar, Buenos Aires, 2003.-