

La Plata, 20 de octubre de 2020

## INFORME TÉCNICO

### RECOMENDACIONES ANTEPROYECTO DE CÓDIGO DE CONVIVENCIA CIUDADANA

#### -CIUDAD DE LA PLATA-

#### 1.- Introducción.

1.El presente informe es el resultado del análisis pormenorizado del **Anteproyecto de Código de Convivencia Ciudadana de la ciudad de La Plata**. El mismo ha sido construido en base a un estudio atravesado por los principios rectores en materia de promoción y protección de los derechos humanos; y la experiencia de gestión, intervención y tramitación de casos recogida en los diez años de existencia de la **Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires**.

**2.- Consideraciones liminares: desnaturalizar el punitivismo. Incorporación de estándares en materia de igualdad y no discriminación; y promoción y protección de los derechos humanos.**

2.Un elemento central de toda codificación es la lectura transversal y sistemática. En dicho sentido, es importante extraer ejes o vectores nodales de los textos normativos, que en definitiva habilitan a examinar qué tipo de políticas públicas, direccionamiento gubernamental y/o trazado de aptitudes estatales se están gestando. Puntualmente, todo código presenta su *plexo no verbal*.

3.Así, la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires aprecia que el





# Defensoría

Provincia de Buenos Aires

2

Anteproyecto de Código de Convivencia configura un modelo de intervención estatal verticalista y eminentemente punitivo. No se observan, en el diseño de una pieza central para el desarrollo comunitario, instrumentos que se erijan en garantías de no repetición (reparación de daños, entre otras), procesos de resolución alternativa de conflictos, o acciones tendientes a educar, gestar conciencia, o bien una pedagogía que permita promover los cambios culturales necesarios para la erradicación de determinadas prácticas.

4. La Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires recomienda la promoción de lineamientos propios de una justicia restaurativa, orientada al fortalecimiento de los lazos comunitarios, a la reparación de los daños, y a garantizar la no repetición de acciones, hechos, o situaciones dañosas para la ciudadanía en general, y para personas sujetas a regímenes de protección específica de derechos en particular.

5. Los Municipios, cuya centralidad ha sido consagrada en el artículo 123, siguientes y concordantes de la Constitución Nacional; y 190, siguientes y concordantes de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, detentan un rol fundamental e indelegable en la misión de fortalecer los lazos comunitarios y garantizar los derechos y garantías fundamentales. De esta forma, resulta imperioso pensar un Código de Convivencia que prevea el diálogo, la participación ciudadana, y la posibilidad de, como se ha dicho, gestar una pedagogía de corte restaurativa para la resolución de conflictos.

6. La Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires exhorta a **incorporar**, en forma expresa, **la consagración del principio de igualdad y no discriminación**, lo que debe implicar, normativamente, la garantía de que no se practicarán injerencias estatales y/o intervenciones basadas en distinciones de raza, color, sexo-genéricas, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional, étnico, discapacidad, indígena o social, patrimonio, nacimiento, edad o cualquier otra condición.





# Defensoría

Provincia de Buenos Aires

3

7. La Defensoría recomienda incorporar, en su artículo 3°, la fórmula *Instrumentos Internacionales de Promoción y Protección de los Derechos Humanos*, y añadir como fuentes normativas, hermenéuticas, teleológicas y axiológicas, las opiniones y/o criterios emergentes de los órganos internacionales de derechos humanos, tanto del sistema interamericano (Organización de Estados Americanos), como también del sistema universal (Organización de las Naciones Unidas).

### **3.- Redundancias.**

8. Hemos identificado ciertas reiteraciones en el articulado del anteproyecto. En este punto, las advertimos a fin de tender a la simplificación en la redacción del eventual código. De esta forma, los términos del artículo 8° y del artículo 17 resultan idénticos. Se sugiere su contemporización, unificación y armonización.

9. Advertimos que los términos del artículo 39 y el artículo 60 guardan estricta relación. Se sugiere la unificación y debida contemporización.

### **4.- La Pachamama y el humano**

#### **4.a.- Artículo 12: personas no humanas sintientes y naturaleza como sujetos de derecho.**

10. El artículo 12, en su redacción, establece que “*La Municipalidad colaborará con todas las personas humanas que se hayan visto afectadas o lesionadas por actuaciones contrarias al presente Código*”. En este punto, veríamos con agrado la **incorporación de las personas no humanas sintientes, y la naturaleza** como sujetos de derecho.

11. Lo dicho en el apartado 10, con arreglo y la debida contemporización de la normativa penal, civil y comercial, y/o administrativa que pudiera corresponder. Si bien los animales, en nuestro ordenamiento jurídico, están alcanzados por los términos del artículo 227 del Código Civil y Comercial de la Nación (que los caracteriza como “cosas muebles”), es importante contemplar los precedentes originados en Francia,





# Defensoría

Provincia de Buenos Aires

4

en los que, tras la modificación de la legislación civil, se consignó que “*Los animales son seres vivos dotados de sensibilidad. Bajo reserva de las leyes que los protegen, los animales están sometidos al régimen de los bienes*” (el resaltado es propio).

12. Incluir a la naturaleza y a las personas no humanas sintientes en tanto sujetos de derecho habilita el ejercicio, interpósita persona humana, de acciones tendientes a su resguardo y protección. Lo expuesto permitirá colocarse a la vanguardia en lo que concierne a la no especialización de las violencias (partir del supuesto de que toda violencia implica un ejercicio de poder basado en asimetrías culturalmente edificadas -que es necesario deconstruir-); y la defensa del ambiente (artículo 41 de la Constitución Nacional y 28 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires).

#### **4.b.- Artículo 16: violencia animal.**

13. Se sugiere incorporar al artículo 16 la caracterización de animales en tanto personas no humanas, y añadir la manda de erradicar la violencia y sufrimiento animal.

14. La Defensoría realiza un llamamiento a incluir, en los artículos 87 y 88, la violencia y sufrimiento animal como elementos característicos y descriptivos de las conductas tipificadas sobre las que se prevén las sanciones.

#### **4.c.- Artículo 39: faltas graves.**

15. Se sugiere incluir, en la caracterización del artículo 39, la violencia animal como falta grave.

#### **5.- Garantías.**

16. La Defensoría del Pueblo ve con agrado la incorporación de un vasto plexo de garantías procesales, tales como la incorporación del “Ningún delito, ninguna pena sin ley previa” (*Nullum crimen, nulla poena sine praevia lege*); la duda en favor del imputado (*In dubio pro reo*); la prohibición de la doble persecución (*Non bis in idem*),



y la prohibición de la aplicación legal por analogía.

17. Tratándose de abordajes de naturaleza penal, es importante apreciar la debida contemporización con la Constitución Nacional y la Constitución de la Provincia de Buenos Aires en su entramado de garantías procesales.

#### **6.- Personas jurídicas.**

18. En línea con lo hasta aquí esbozamos, vemos con beneplácito la incorporación de personas jurídicas como sujetos sobre quienes debe aplicarse la normativa en debate.

#### **7.- Sanciones.**

19. La Defensoría del Pueblo ve con preocupación la recurrencia, remisión y persistencia de la sanción de **arresto**.

20. En dicho sentido, instamos a debatir su inclusión eventual como *última ratio*, luego de evacuadas otras opciones. Así, tanto las que se encuentra previstas (multas o amonestaciones), como posibles sanciones a incluir, tales como el deber de asistir a cursos, talleres, procesos de solución alternativa de conflictos, u otras, deberían constituir el repertorio de acciones y/o intervenciones estatales tendientes a erradicar en forma paulatina la utilización de la privación de libertad como recurso.

#### **7.a- Conversión de multa en arresto.**

21. La Defensoría expresa su preocupación por los términos contemplados en el artículo 43 del anteproyecto. Existiendo la vía del apremio y la posibilidad de solicitar, en dicha instancia, medidas cautelares como inhibiciones o embargos, la previsión de convertir el cobro de una sanción pecuniaria en una instancia de privación de la libertad se exhibe desproporcionada.

**7.b- Artículo 45: cumplimiento de la sanción de arresto en dependencias de la Policía de la Provincia de Buenos Aires. Regresividad en materia de derechos. Inobservancia de los postulados del “fallo Verbitsky”.**



# Defensoría

Provincia de Buenos Aires

6

22. Además de las consideraciones contenidas en los *párrafos 19, 20, 21 y concordantes*, la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires manifiesta su extrema preocupación por los términos del artículo 45 del Anteproyecto de Código de Convivencia Ciudadana de la ciudad de La Plata. En efecto, la previsión de eventual cumplimiento de la sanción de arrestos (que como se ha sostenido, debería tender a su erradicación y sustitución por sanciones de otra naturaleza) en dependencias de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, resulta contraria la Constitución Nacional, regresiva, y contraria a los estándares construidos en materia de promoción y protección de los derechos humanos.

23. A su vez, la mentada redacción desconoce el problema estructural de superpoblación del sistema penitenciario bonaerense, al que se añade la prohibición de alojamiento de personas privadas en libertad en comisarías y/u otras dependencias policiales, en consonancia y con los alcances estipulados por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el fallo “Verbitsky, Horacio s/ habeas corpus”.

24. La Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires insta al Honorable Concejo Deliberante de la ciudad de La Plata, en caso de sostener la sanción de arresto, a sancionar una norma conteste con los estándares vigentes en la materia.

## **8.- Título I: faltas contra la autoridad municipal.**

25. La Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires, en línea con lo planteado en el presente documento, **realiza un llamamiento a erradicar paulatinamente la sanción de arresto** y, consecuentemente, a sustituirla por sanciones alternativas que tiendan a generar una restauración y/o reparación del daño, y a gestar lazos de cohesión comunitaria.

26. En línea con lo expuesto, desde la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires exhortamos, en caso de persistir con la alternativa de la sanción de arresto, a fijar pautas objetivas que permitan realizar una debida gradación de las



aludidas sanciones, y que las limite a la última *ratio*.

**9.- Artículos 96, 149 y 150: la necesidad de garantizar la libertad de expresión y las vías de sustanciación de la protesta social y los reclamos a las autoridades.**

27. La Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires ve con preocupación la redacción de los artículos 96, 149 y 150 del anteproyecto. En efecto, los términos allí expuestos pueden dar lugar a la persecución local de activistas, líderes/lideresas y u refrentes de Organizaciones de la Sociedad Civil.

28. Asimismo, la redacción del articulado en cuestión puede instituirse en un mecanismo que restrinja el derecho a la libertad de expresión, la protesta social y las vías ciudadanas (y políticas) de reclamo ante las autoridades,

29. En dicho sentido, la Defensoría **exhorta a incluir estándares que garanticen el ejercicio del derecho a la libertad de expresión, el derecho a la protesta y a reclamar a las autoridades.**

**10.- Artículo 97: agroecología.**

30. La Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires celebra los términos de la redacción del artículo 97 del anteproyecto. No obstante, sugerimos la erradicación del arresto como sanción, así como la incorporación de acciones de formación y capacitación en materia de agroecología.

31. La Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires realiza un llamamiento a incorporar sanciones orientadas a la reparación ambiental que operen, a su vez, como garantías de no repetición.

**11.- Artículo 114: cannabis. Autocultivo. Consumo con fines terapéuticos.**

32. La Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires ha trabajado activamente, junto con usuarios/as de salud, y organizaciones de la Sociedad Civil, en la misión de tender a la erradicación del paradigma de la persecución penal en



# Defensoría

Provincia de Buenos Aires

8

casos de autocultivo y/o consumo con fines medicinales de cannabis y sus derivados. Asimismo, nos encontramos edificando una matriz en materia de acceso a la salud, conteste con los estándares internacionales contemplados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; las Observaciones Generales del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales; y las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud. A nivel nacional, participamos activamente de los ámbitos de debate y trabajo relacionados con la Ley 27.350 de uso medicinal de la planta de cannabis y sus derivados.

33. En tal sentido, recomendamos incorporar esta tradición en lo que concierne a los términos del artículo 114, de modo tal de que el autocultivo y/o el uso medicinal de la planta de cannabis y sus derivados no pueda ser objeto de persecución local ni injerencias por parte del Estado. Lo expuesto, con arreglo a lo normado en la Ley 27.350 y su consecuente reglamentación, así como en los Instrumentos Internacionales de Promoción y Protección de los Derechos Humanos.

## **12.- Reparación ambiental.**

34. En aquellas acciones tipificadas, en las que el sujeto de derechos (de aceptarse la propuesta del presente informe) o el bien jurídico tutelado sea la **naturaleza**, como por ejemplo en lo que atañe a poda o quita de árboles, desagote de efluentes, aguas servidas; o bien en los casos de conformación de basurales, o situaciones en las que se constate que se han arrojado residuos, se recomienda la incorporación de la **reparación ambiental como sanción**.

35. La Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires sugiere la inclusión de una matriz de indemnidad ambiental, que opere como mecanismo sancionatorio pero, además, en tanto dimensión pedagógica, garantía de no repetición y pauta de transformación ambiental. Lo expuesto, en aras de garantizar la manda de los artículos 41 de la Constitución Nacional, y 28 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires.





**13.- Artículo 121: persecución de recicladores/as urbanos/as.**

36. La Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires observa con preocupación los términos del artículo 121 del anteproyecto, dado que el mismo puede redundar en la persecución o injerencia indebida del Municipio en las vidas y actividades de las/os recicladoras/es urbanas/os, quienes representan un sector importante de la economía social y solidaria.

37. En dicho sentido, y dado que se está debatiendo un nuevo ordenamiento tendiente a reglar la convivencia ciudadana, exhortamos a incorporar esta dimensión en el articulado, a fin de no generar una espiral de exclusión, persecución y estigmatización orientada a los mencionados sectores de la economía social.

**14.- Artículo 206: degradación visual del entorno urbano. Hacia un paradigma restaurativo.**

38. La Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires sugiere la erradicación del arresto como consecuencia contravencional, y su consecuente sustitución por una sanción de tipo restaurativa, tendiente a reparar los eventuales daños ocasionados, y dejar indemne el entorno urbano.

**15.- Artículos 215 y 216: otras conductas en el espacio público. La necesidad de erradicar la punición de autor/a.**

39. La Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires expresa su preocupación por los términos en los que se encuentran redactados los artículos 215 y 216 del anteproyecto.

40. En relación al artículo 215, es deseable tender a la erradicación de pautas persecutorias orientadas a personas por su condición social. La exclusión y la ausencia de oportunidades no puede significar una respuesta punitiva por parte del Estado. En dicho sentido, el tipo se encuentra orientado a perseguir a personas que encuentran, en las actividades allí descriptas, un modo de subsistencia.



# Defensoría

Provincia de Buenos Aires

10

41. La Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires llama a garantizar el acceso a derechos por vía de la ampliación y el desarrollo de aptitudes estatales de promoción, y no a la persecución de quienes realizan las actividades descritas en el artículo 215.

42. La Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires exhorta a erradicar la persecución de personas que ejercen la prostitución. En idéntico sentido, exhorta al cuerpo de concejales/as a prever mecanismos de ampliación y garantía de derechos fundamentales de las personas aludidas.

43. Asimismo, el Defensor del Pueblo reitera la necesidad de erradicar el arresto como sanción.

#### **16.- Artículos 217 y 218: acoso callejero. Promoción de cambios culturales.**

43. La Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires celebra la incorporación del acoso callejero, así como la inclusión de diversas descripciones en lo concerniente a las modalidades de comisión.

44. La Defensoría sugiere incorporar, como sanción, la realización de cursos e instancias de formación, que deban ser debidamente cumplimentadas y acreditadas; y que funcionen como garantía de no repetición. En el mismo sentido, instamos a pensar estrategias de reparación integral de los eventuales daños causados.

