**X Jornadas de Jóvenes Investigadorxs**

**Instituto de Investigaciones Gino Germani**

**6, 7 y 8 de noviembre de 2019**

María Cecilia Pedraza

UNT / UNLa

[ceciliapedraza1987@gmail.com](mailto:ceciliapedraza1987@gmail.com)

Abogada (Universidad Nacional de Tucumán) – Maestranda en Derechos Humanos (Universidad Nacional de Lanús)

Eje problemático propuesto: EJE 2. PODER, DOMINACIÓN Y VIOLENCIA

Eje problemático alternativo: EJE 11. ESTADO, INSTITUCIONES Y POLITICAS PÚBLICAS.

Título: El Instituto Provincial de Lucha contra el Alcoholismo de Tucumán: ¿una política pública para “cuidar” a los jóvenes?

Palabras clave: seguridad – jóvenes – policía

***El Instituto Provincial de Lucha contra el Alcoholismo de Tucumán: ¿una política pública para “cuidar” a los jóvenes?***

**Introducción**

Las políticas de seguridad sobre jóvenes en el ámbito de la provincia de Tucumán han sido materia de algunos estudios y del activismo de organizaciones de derechos humanos, especialmente en relación a las contravenciones. Se ha hecho énfasis en la ley que regula a estas últimas– Ley Provincial N° 5140- cuya promulgación se remonta a la última dictadura militar.

En relación a lo expuesto es interesante analizar la labor del Instituto Provincial de Lucha contra el Alcoholismo (IPLA), creado a través de la Ley Provincial N° 7243. Su objetivo es el de definir y aplicar políticas de control del alcoholismo mediante el desarrollo de funciones de fiscalización, administración y recaudación. El incumplimiento efectivo de esta norma acarrea una contravención.

En 2006 la norma antedicha fue modificada por la Ley N° 7750 – conocida como “Ley de las 4am”- que fijaba horarios límite de apertura y cierre de lugares donde se desarrollen actividades bailables y/o artísticas entre las 22hs y las 4hs. del día siguiente. Esta modificación se implementó como una medida de seguridad para cuidar a los jóvenes en términos de salud, seguridad y bienestar general. En la actualidad se encuentra derogada.

A partir del tope horario, proliferaron las fiestas clandestinas luego de las 4am y como consecuencia de esto aumentaron los operativos de control del IPLA, cuyos agentes en ocasiones eran acompañados por la fuerza policial.

La policía provincial en numerosas oportunidades, mientras duró la limitación horaria, con el objeto del cumplimiento efectivo de la norma provincial N°7243 y ante la posible infracción a la ley contravencional llevó a cabo prácticas violatorias de los derechos humanos signadas por la violencia y el maltrato y la falta de respeto a las garantías constitucionales.

Por medio de este trabajo intentaré echar un vistazo sobre cómo en Tucumán algunas normas- a través del IPLA y su poder de policía - prepararon el terreno y legitimaron prácticas violatorias de derechos y aleccionadoras de la juventud tucumana.

**Poder de policía y contravenciones: la Ley N° 5140**

Según el administrativista Carlos Balbín, por la noción de “poder de policía” se entiende “la potestad estatal de limitar o restringir derechos. Este concepto tuvo históricamente dos caracteres básicos. Por un lado, el poder de regulación e intervención del propio Poder Ejecutivo sin participación del legislador, y por el otro, el poder expansivo y restrictivo sobre los derechos. **Vale decir que en términos históricos el poder de policía fue y a veces sigue siendo un título de intervención estatal sin más limitaciones**.”- el destacado me pertenece- (2011:207)

Siguiendo al mismo autor los límites constitucionales del poder de policía están dados por el criterio de razonabilidad (art. 28 Constitución Nacional) y el criterio de proporcionalidad. Es decir, por las limitaciones o restricciones (medios), el interés colectivo (fin) y, por el vínculo entre ambos en términos razonables y proporcionales. Además existe un contenido mínimo y esencial que el legislador no puede menoscabar y que depende de cada caso en particular.

A su vez la restricción de derechos debe respetar el principio de igualdad y en caso de dudas debe estarse por el criterio interpretativo más favorable respecto del campo autónomo de las personas –artículo 19, CN- y el respeto de los derechos. (2011: 213-214).

En relación al poder de policía, Sofía Tiscornia dice que “En su origen, este poder administrativo coactivo es una técnica de gobierno. Como tal, prefiere antes que el uso de la fuerza explícito, obligar al encauzamiento de conductas, domesticar las relaciones entre los hombres, `civilizar´ las costumbres públicas y privadas” (2004:80)

Aclara que la Policía Federal Argentina y la mayoría de las policías provinciales ejercen funciones de prevención y represión del delito. Dentro de sus facultades se establece la de ser auxiliares de la justicia –facultad para detener personas por averiguación de identidad y/o antecedentes, por ejemplo- y en algunos casos están autorizadas a imponer penas de multa o arresto, lo que las constituye en instrumentos de indagación penal.

Es este poder coercitivo quien a través del órgano administrativo por excelencia, la Policía, se sintetiza en su máximo esplendor con las figuras contravencionales –faltas menores que no llegan a constituirse como delitos – han ido construyendo progresivamente un “derecho de policía”.

“…La policía ejerce el poder de control administrativo del `desorden´ y de la `moralidad´ deteniendo personas por conductas nimias: merodear, beber en la calle, estar mal vestido y todo lo que se conoce comúnmente como `portación de cara´. (…) Esa indefinición, la labilidad de los límites de estas facultades policiales, las equívocas y multifacéticas formas de intervención policial, la imposibilidad, en definitiva, de precisar la zona de acción correccional ha complicado durante largos años la discusión jurídica sobre la `naturaleza´ de las contravenciones, esto es, si habitan el espacio de la administración del Estado o el espacio del castigo y la pena.” (Tiscornia, 2005: 56).

Considerando el tema que me aboca es importante analizar brevemente la Ley Provincial N° 5140 de Contravenciones Policiales de Tucumán, por medio de la cual la policial provincial puede detener a cualquier persona.

Matías Lorenzo Pisarello (2011) explica que la mencionada ley “no prevé la utilización de medios probatorios suficientes y eficaces para acreditar la contravención cometida y la autoría de la persona detenida por causa de ella. En consecuencia y sólo con la mera idea o sospecha del agente policial que previene, las fuerzas de seguridad pueden detener a las personas; mantenerlas privadas de su libertad en cualquier comisaría por un plazo máximo de 48 horas; decidir sobre su culpabilidad determinando finalmente la sanción a aplicar (arresto o multa).” (pág.5)

La Ley de Contravenciones enumera una serie amplia y flexible de conductas contravencionales que van desde la sanción a quienes arrojaren piedras a una propiedad ajena hasta a aquellos que se bañaren en zonas prohibidas, pasando por una gama de figuras absurdas.

“Por otro lado, (…) el trámite que debe seguir la policía al momento de la instrucción del sumario contravencional respectivo, como tampoco cuáles son las funciones genéricas y específicas que les asisten a las fuerzas de seguridad en esos casos; cuáles son sus obligaciones, límites y necesarios contralores. Menos aún, los derechos y defensas de los presuntos contraventores.” (Lorenzo Pisarello, 2011:5)

En la Ley de Contravenciones tucumana la policía provincial es quien detiene, investiga, juzga y por último concede o no el recurso de apelación, sea el Jefe de Policía de Tucumán. Todo el procedimiento se realiza sin ningún tipo de control judicial inmediato: “éste surgirá recién en grado de apelación y con la persona privada de su libertad durante la organización previa del sumario contravencional.” (2011:6)

La norma en cuestión fue declarada inconstitucional por el fallo Núñez [[1]](#footnote-1)de la CSJN (Fallos: 333:1891) del 4 de Octubre de 2010.

La causa se refería a un joven tucumano, en ese momento menor de edad, que fue detenido el 5 de enero del 2004 por la policía provincial por haber alterado la tranquilidad en la vía pública, en infracción a lo dispuesto por el art. 15, inc. 4°, de la ley provincial 5140, quedando a disposición del Jefe de Policía provincial en su carácter de Juez de Faltas.

En esta oportunidad la Corte concluyó que “*el procedimiento contravencional impugnado, en cuanto ha sido materia de apelación, 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 Convención Americana de Derechos Humanos).”(cons. 32)*

La Corte consideró que a Núñez *“nunca se le comunicaron sus derechos ni tuvo oportunidad de comunicarse con letrado alguno y que se limitó a firmar todos los escritos que le dio la policía, las constancias obrantes en el expediente – contrarias a esta versión-, de todos modos, revelan una lesión significativa de la inviolabilidad de la defensa y del derecho a la libertad del reclamante.”(cons. 18)*

A su vez, afirmó que “*una detención preventiva de 48 hs., producida en el marco de un procedimiento contravencional tramitado ante la autoridad policial y sin intervención judicial ni notificación necesaria a terceros no puede ser legitimada sin más ni más.”(cons. 25)*

Entre otras cuestiones, la Corte explicó “*que como lo señalado por la Corte Interamericana en el caso `Bulacio´ (…), el Estado está obligado a crear las condiciones para que cualquier recurso en favor del detenido pueda tener resultados efectivos. A tal fin, un recurso de apelación que debe ser presentado ante la autoridad policial en el término de tres días, fundamentando en el mismo acto, bajo apercibimiento de no tenérselo por interpuesto o de establecer su inadmisibilidad (…) , sin haber contado –en el caso- con asistencia letrada, en modo alguno puede ser calificado ex ante como `efectivo ´en los términos indicados.”* (cons.31).

Hasta aquí he realizado una breve descripción del régimen contravencional vigente en Tucumán a los fines de poder articular y comprender de manera más acabada cómo las figuras vagas y flexibles de las contravenciones habilitan el accionar autónomo de la policía también mediante órganos administrativos, como caso el IPLA. [[2]](#footnote-2)

**Ley de las 4am: contexto de su promulgación**

***“Se te nota fachistoide con olor a represión,   
general sin uniforme, Boris Karloff es mejor.   
Sos el mono relojero, te compraste el reloj,   
si vos no podés dormirte, ¿Por qué voy a dormir yo?”***

***El Mono Relojero - Kapanga [[3]](#footnote-3)***

El 26 de febrero de 2006[[4]](#footnote-4) la joven Paulina Lebbos, hija del Secretario de la Juventud la gobernación de aquel momento –Alberto Lebbos-, salió a bailar por la zona del ex Mercado de Abasto de Tucumán y al amanecer tomó un remis junto a una amiga para dirigirse a la casa de su novio donde nunca llegó.

En marzo de ese mismo año, Paulina fue encontrada muerta al costado de la Ruta Provincial N°341. La investigación sobre su muerte estuvo plagada de irregularidades que involucraron a la policía provincial y al poder político de turno. A partir de allí, su padre acusó públicamente al gobernador José Alperovich de encubrir a los asesinos de su hija.

En febrero de 2019 el juicio por la muerte y desaparición de Paulina Lebbos obtuvo su sentencia. La búsqueda de la verdad sobre Paulina en la actualidad es un emblema a nivel nacional de la lucha contra la impunidad.

Una de las consecuencias más resonantes de la muerte de Paulina Lebbos fue la sanción del Decreto Provincial de Necesidad y Urgencia 1219/7 (MSC) ratificado luego por la Ley provincial N° 7750, denominada como la “Ley de las 4am”. El mencionado decreto implementó horarios límite, de apertura y cierre de todo local de cualquier naturaleza donde se desarrollen actividades bailables y/o artísticas, tales como discotecas, boites, pubs, salas espectáculos nocturnos, recitales, peñas, etc, las 22hs y 4hs del día siguiente. (art. 1).

*“La controversial ley desató quejas y protestas de parte de los jóvenes, los empresarios de locales nocturnos y algunas ONG, y provocó la proliferación de fiestas clandestinas, conocidas comunmente como "afters". Sin embargo, siempre fue defendida, hasta hoy, por Alperovich. `Los resultados (por la aplicación de la ley) han sido buenos, entonces no hay por qué cambiarla. Los informes indican que esto ha ayudado a que los chicos tomen menos y estén más temprano en sus casas´, había dicho a*[*fines de octubre de 2012*](http://www.lagaceta.com.ar/nota/517870/politica/alperovich-los-resultados-ley-4-am-son-buenos-no-hay-cambiarla.html)*.”* (*La Gaceta,2014*)

El Decreto establecía como argumentos que era necesario tomar medidas en razón del alto consumo de alcohol entre jóvenes y menores de edad en la Provincia de Tucumán. Asimismo, calificaba de “alarmante” la realidad sobre la afectación síquica y física de la salud de los consumidores lo que los llevaría a cometer actos vandálicos comprometiendo la seguridad de los demás como la propia.

Otra vez la cuestión sobre la (in)seguridad cobraba un papel importante en la agenda pública. Sobre esto Tiscornia (2008) enfatiza: “La `seguridad´ es demanda y extorsión electoral, por eso es cuestión política y se predica como `razón de estado´ más allá de las ideologías y los partidos. Y sobre todo, tiene la particularidad de que también es una mercancía en el mercado de bienes materiales y simbólicos, y esa cualidad la expande al infinito sin escuchar casi razones.” (pág.195)

***El IPLA en escena***

La “Ley de las 4 am” además de modificar los horarios de cierre de los lugares bailables, en su art. 4 estableció como autoridad de aplicación al Instituto Provincial de Lucha contra el Alcoholismo (IPLA).

El IPLA está regulado por la Ley provincial N° 7243 del año 2002. El art. 4 de la mencionada establece: *“ El IPLA tendrá como objetivo la definición y la aplicación de las políticas de control del alcoholismo mediante el desarrollo de sus funciones de fiscalización, administración y recaudación.”*

Su función de administración, concesión o denegación de permiso se circunscribe a la venta, expendio y/o suministro a título gratuito u oneroso, de bebidas alcohólicas en todo el territorio de la Provincia y su control mediante la represión de las violaciones a la Ley N° 7243. (art. 6)

Para alcanzar sus objetivos el IPLA puede requerir el auxilio de la fuerza pública, tal como lo dejan entrever varios artículos de su regulación.

Antes establece un vínculo con el Ministerio de Seguridad Ciudadana, sin dar mayores detalles *“Art.1: Créase el Instituto Provincial de Lucha contra el Alcoholismo (IPLA), que se constituye como un ente autárquico con personalidad jurídica e individualidad financiera y se regirá por las disposiciones de la presente ley.*

*Las relaciones con el Poder Ejecutivo Provincial se establecerán a través del Ministerio de Seguridad Ciudadana.”*

Luego la ley faculta a las autoridades policiales para diferentes funciones. Estos son algunos ejemplos:

*“Art. 28: Las autoridades policiales y/o comunales de cada zona serán las encargadas de controlar que los negocios con expendio de bebidas alcohólicas cuenten con el Certificado de Habilitación y la pertinente renovación anual, debiendo comunicar al IPLA, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas, la constatación de cualquier infracción a efectos de la aplicación de la sanción que corresponde….”*

*“Art.29: …En caso de constatarse una transgresión a esta norma, la autoridad policial, los inspectores del IPLA o funcionarios municipales y comunales que la detectaren, deberán proceder, con el auxilio de la fuerza pública, si fuese necesario, a decomisar en el acto las bebidas alcohólicas que se encontraren en poder del vendedor ambulante…”*

*“art. 31: …Sin perjuicio de las inspecciones que serán realizadas por el IPLA, la autoridad policial, o fuerza de seguridad, que efectúe los controles se seguridad respectivos deberá velar por el cumplimiento de los establecido en el presente artículo.”*

Las infracciones a la Ley N° 7243 previstas en el art. 30 son sancionadas con la clausura inmediata y multas graduadas. Cuando se ingresa en el terreno del incumplimiento efectivo o de la violación concreta a las disposiciones de la ley antes mencionada, se está frente a una contravención.

Vale aclarar a su vez que el organismo se mantiene intervenido por el Poder Ejecutivo provincial desde hace más de una década. A su vez el límite horario de cierre se extendió hasta las 6am mediante el Decreto de Necesidad y Urgencia N°2/1 (MSC) del 31 de enero de 2014.

De “afters” y razzias

Tal como lo anunciaba anteriormente la Ley de las 4am. provocó la proliferación de fiestas clandestinas (“afters”) luego del tope horario permitido. Lo que causó el mayor control por parte del IPLA sobre los establecimientos privados donde se llevaban a cabo.

Las inspecciones se convirtieron en el temor tanto de los asistentes como de los organizadores de los eventos. Se llevaban adelante junto a numerosos agentes del personal policial que entraban a propiedades privadas sin orden de allanamiento, maltrataban a los jóvenes y en ocasiones además de clausurar el evento, se llevaban detenidos. Las llamadas “razzias” estuvieron al orden del día.

El poder de policía se ejercía sin los mentados criterios de proporcionalidad y racionalidad.

*"Alrededor de las 5.30, un grupo de policías con cinco inspectores entraron a la fuerza, sin orden de allanamiento, y bajaron la llave de luz de mi casa. Una vez adentro, desalojaron a varias personas y quedamos algunas mujeres. Nos comenzaron a golpear y a manosear" (El Intransigente, 2013)*

Resulta interesante recalcar que en una oportunidad el IPLA llevo adelante una inspección con personal policial de la provincia en una fiesta organizada por la Facultad de Psicología de la Universidad Nacional de Tucumán, interviniendo en jurisdicción federal y violando la autonomía universitaria.

*“Según las notas, hacia las 19 del viernes, personal de civil y uniformado de la Policía provincial y agentes del IPLA llegaron en tres combis con vidrios polarizados y varios patrulleros a Psicología, donde se realizaba la fiesta por el Día del Estudiante. Sin orden judicial -de acuerdo a las notas-, ingresaron a la facultad con las armas desenfundadas y se incautaron de bebidas y del equipo de audio. Antes y durante el operativo los policías habían filmado las actividades de los alumnos. “(La Gaceta, 2012)*

*“ Estábamos tocando cuando entraron 10 policías y comenzaron a golpear a la gente. Les pedí una orden de allanamiento y me apuntaron con una itaca´” (El Diario 24, 2012)* relataba un joven a un diario local luego de un violento operativo donde policías uniformados y de civil entraron ilegalmente a una propiedad privada y se llevaron a tres jóvenes detenidos.

Mientras duró el tope horario hasta las 4 de la mañana cada fin de semana en Tucumán episodios como los antes descriptos eran moneda corriente. Violación a la propiedad privada, al derecho de reunión y a la libertad personal fueron lo común en los operativos que montaba el organismo.

La Ley que regula el IPLA establece su autarquía y a su vez relaciones, sin dar mayores especificaciones, con el Ministerio de Seguridad Ciudadana.

Una ley de contravenciones declarada inconstitucional con figuras contravencionales vagas que permiten tipificar a cualquier conducta como una falta y la Policía juega a ser juez y parte en un mismo proceso. Un organismo administrativo que opera junto a la fuerza policial como brazo ejecutor de sus acciones en su faz más represiva. Las costumbres de los jóvenes –siempre vándalos e incorrectos- en una provincia con una vasta vida cultural y nocturna. La excusa de la seguridad en el centro de la discusión pública. El terreno fértil y el conservadurismo provincial intacto para aleccionar y mantener el *status quo* entre los jóvenes mientras se publicitaba al IPLA como un órgano que velaba por la salud y la seguridad de estos.

Desde mi punto de vista, el IPLA fue el mejor ejemplo de expansión del poder de policía y de conculcamiento de los derechos de los jóvenes durante la gestión alperovichista. Lejos de actuar como un mecanismo de prevención, generó temor y a la vez resistencia por parte de los jóvenes en Tucumán.

**Bibliografía consultada**

*Libros y artículos*

* BALBÍN, Carlos F.2011. *“Manual de Derecho Administrativo” .*Buenos Aires, La Ley
* LORENZO PISARELLO, Matías, 2011*“Contravenciones policiales en Tucumán. Su inconstitucionalidad. Fallo Núñez (CSJN)”*, Asociación de Pensamiento Penal.
* TISCORNIA, Sofía. 2004 “Seguridad ciudadana y policía en Argentina. Entre el imperio del `estado de policía´ y los límites del derecho”. En: *Revista Nueva Sociedad:* N°191 Mayo-Junio, Venezuela
* TISCORNIA, Sofía. 2005. “Límites al poder de policía. El activismo del derecho internacional de los derechos humanos y el caso Walter Bulacio ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos”. En: Tiscornia, Sofía y Pita, María Victoria (editoras), *Derechos humanos, tribunales y policías en Argentina y Brasil*. Buenos Aires, Antropofagia/FFyL- UBA.
* TISCORNIA, Sofía. 2008 *“Activismo de los derechos humanos y burocracias estatales. El caso de Walter Bulacio”*. Buenos Aires, Editores del Puerto.

*Noticias periodísticas*

* Un operativo del IPLA terminó en escándalo: tres jóvenes detenidos. (16 de abril del 2012). *El Diario* 24. Recuperado de <https://www.eldiario24.com/nota.php?id=251583>
* La UNT repudia el accionar del IPLA y de la policía provincial (26 de septiembre de 2012). *La Gaceta.* Recuperado de <https://www.lagaceta.com.ar/nota/512503/politica/unt-repudia-accionar-ipla-policia-provincial.html>
* Nos siguen pegando abajo: el IPLA volvió a demostrar el poder de la violencia (23 de junio de 2013). *El Intransigente.* Recuperado de <https://www.elintransigente.com/argentina/2013/6/24/nos-siguen-pegando-abajo-ipla-volvio-demostrar-poder-violencia-190441.html>
* La ley de las 4am nació luego del crimen de Paulina Lebbos (30 de enero de 2014) *La Gaceta.* Recuperado de <https://www.lagaceta.com.ar/nota/577548/politica/ley-4am-nacio-luego-crimen-paulina-lebbos.html>

*Legislación*

* Constitución Nacional
* Ley Provincial N° 7243
* Decreto Provincial de Necesidad y Urgencia 1219/7 (MSC)
* Ley Provincial N° 7750
* Decreto Provincial de Necesidad y Urgencia 2/1 (MSC)

*Fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación*

* CSJN, 2010 “N. J.G. s/ infr. 15, inc. 4° LCP s/ incidente de inconstitucionalidad”

1. CSJN, 2010 “N. J.G. s/ infr. 15, inc. 4° LCP s/ incidente de inconstitucionalidad . [↑](#footnote-ref-1)
2. Existen algunos proyectos en la Legislatura tucumana para la modificación de la Ley de Contravenciones. [↑](#footnote-ref-2)
3. Cuando el reloj marcaba el horario de cierre de los “boliches” se encendían las luces y comenzaba a escucharse esta canción como repudio al , en ese entonces gobernador, Alperovich por la implementación del tope horario. [↑](#footnote-ref-3)
4. URL https://www.clarin.com/policiales/11-anos-crimen-empezo-juicio-paulina-lebbos-joven-asesinada-tucuman\_0\_S1dTDEwIf.html [↑](#footnote-ref-4)