

Consideraciones del CELS al proyecto de ley sobre seguridad pública de la Ciudad de Buenos Aires

En el marco del proceso de creación de la policía para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el Centro de Estudios Legales y Sociales observa con preocupación que el proyecto con dictamen de mayoría en la Comisión de Seguridad de la Legislatura porteña evita dar respuesta a los puntos y desafíos centrales que implica la creación de una institución policial en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y, en ese contexto, propone la creación de una institución policial cuya estructura, diseño y facultades no respeta, en muchos de sus aspectos, estándares de transparencia, gobierno y control democráticos de las instituciones de seguridad.

Una pobre discusión sobre autonomía

El proyecto no aborda la necesidad de articular competencias entre instituciones federales, nacionales y locales en materia de seguridad. La CABA es una jurisdicción que estructuralmente plantea una combinación de competencias federales y locales diferente a las existentes en jurisdicciones provinciales, y en la actualidad existe una multiplicidad de instituciones nacionales con competencias locales. La ley no establece un proceso ni una instancia especial de debate y decisión para la organización de esas competencias, funciones y capacidades a partir de la creación de una nueva institución. Esta ausencia de articulación que, ya es grave de por sí en otras áreas de las políticas públicas, se torna particularmente preocupante cuando el objeto de las regulaciones son instituciones de seguridad a las que se habilita para el uso de la fuerza y en las que se delegan facultades especiales de control sobre los habitantes de la ciudad. En este sentido, la propuesta no resuelve puntos fundamentales que tienen que ver con la protección de los derechos de las personas que habitan, transitan o utilizan los espacios de la ciudad.



La solución a estos asuntos fundamentales de articulación entre las instituciones existentes en la jurisdicción, resulta derivada a la posterior elaboración de convenios¹ y a menciones genéricas sobre la articulación². Consideramos que esto no supe ni la necesidad de líneas directrices para esta articulación ni la creación de instancias transparentes y participativas para el seguimiento del proceso de implementación. Una transición transparente constituiría una oportunidad para descartar prácticas y rutinas policiales que no deben ser trasladadas a la nueva estructura de seguridad.

La propuesta tampoco establece mayores articulaciones entre una futura policía porteña y algunas instituciones ya existentes, entre ellas el Ministerio Público o la Defensoría del Pueblo de la Ciudad. El proyecto de ley declama la necesidad de una mayor participación ciudadana pero no establece ningún lineamiento para el sistema y apenas menciona la Ley de Comunas. Asimismo, como se verá mas adelante, el proyecto es claramente deficiente en lo que respecta a los controles externos y temas básicos de participación como el acceso a la información.

La necesidad de una institucionalidad que revise las prácticas

Se observan distintos aspectos en los que se avanzó hacia una institucionalidad más democrática para una policía de la ciudad, entre ellos, la inclusión de mejores estándares de actuación policial, la asignación de la responsabilidad a las autoridades políticas del área de seguridad por determinadas decisiones estratégicas y el establecimiento de un escalafón único. Sin embargo, es notable la permanencia de ciertos principios que marcan una continuidad con prácticas que deberían ser dejadas de lado: no hay criterios claros para la selección de la jefatura de la policía; la estructura civil está poco desarrollada; se mantienen características y atribuciones propias de leyes de policía autoritarias como la atribución

¹ Solo se hace mención a la siguiente aclaración: “Realizar convenios e intercambios con las Fuerzas Federales, y restantes Policías del país con fines de colaboración y reciprocidad, que en su caso, deberán ser aprobados por el Jefe de Gobierno de la Ciudad”.

² En el Art. 14º: La Ciudad Autónoma de Buenos Aires participa e integra todas las instancias creadas por éstas normas mediante la presente Ley, a la Ley Nacional N° 24.059, de Seguridad Interior, y el Decreto N° 1.273/92, así como también a la Ley Nacional N° 25.520 de Inteligencia Nacional.



genérica a “inspeccionar los registros de pasajeros en hoteles y casas de hospedaje” y se evita una discusión profunda sobre el perfil de los funcionarios policiales, manteniendo la figura del “estado policial”.

Resulta preocupante que no hayan sido tenidos en cuenta determinados estándares mínimos en lo que hace a una institución de seguridad democrática, que serían significativos para revertir algunas de las características más problemáticas de las instituciones de seguridad en el ámbito de la CABA; a. la ausencia de controles externos e independientes; b. mínimos requisitos de transparencia y; c. requerimientos para la promoción de funcionarios superiores y estándares de acceso y producción de información que permitan un efectivo control del uso de la fuerza y los riesgos concretos de discriminación sobre ciertos sectores de la población.³

Instancias de control independientes

Uno de los puntos centrales de cualquier institución policial en un sistema democrático es el diseño de instancias de supervisión y control capaces de monitorear externamente las prácticas policiales y facilitar los reclamos de los ciudadanos. Estas instancias complementan los controles internos y los establecidos en las instancias políticas. Las instancias de contralor del proyecto de mayoría son reducidas en comparación con sistemas más complejos que proponían otros proyectos presentados⁴, y aunque colocan parte importante de estos controles

³ Tal como se indica en la Constitución de la Ciudad, en el art. 34: “La seguridad pública es un deber propio e irrenunciable del Estado y es ofrecido con equidad a todos los habitantes”

⁴ Artículo 55º.- Créase en la órbita del Poder Ejecutivo de la Ciudad, la Auditoría Externa Policial, que dependerá directamente de aquel, y tendrá como misión principal realizar controles normativos, de procedimientos, por resultados y por impactos del funcionamiento de la Policía Metropolitana. Sin perjuicio de ello, intervendrá también en el control de las actividades y procedimientos que realice la Policía Metropolitana en aquellos casos que se denuncien, o en los que razonablemente se puedan presumir irregularidades. Asimismo realizará las investigaciones y el juzgamiento administrativo del personal en los casos que corresponda, proponiendo al Ministro de Justicia y Seguridad la aplicación de sanciones. Cuando de los hechos investigados se pueda presumir la comisión de delitos, la Auditoría realizará las presentaciones judiciales que correspondan. Los miembros de la Auditoría ingresarán por concurso público de oposición y antecedentes. Artículo 56º.- Créase el “Programa de participación ciudadana para el seguimiento del accionar de la Policía Metropolitana”. El Ministerio de Justicia y Seguridad elaborará las regulaciones necesarias para asegurar la participación ciudadana en los procesos de evaluación del accionar de la Policía Metropolitana.



en el área ministerial no cumplen con el requisito de independencia y externalidad reclamado por principios internacionales que el mismo proyecto incorpora⁵.

Debe, entonces, añadirse la necesaria sistematización de investigaciones y publicación de informes por parte de un organismo externo. En este sentido la normativa debería tener en cuenta un organismo que tuviera por objetivo esta tarea. La Defensoría del Pueblo de la Ciudad debe participar activamente como un efectivo control externo; cuenta con el área de Derechos Individuales, Discriminación y Violencia Institucional.⁶ En base a estos objetivos, la ley podría establecer una serie de informes mínimos a ser realizados por la Defensoría para la implementación de una serie de controles externos⁷ de la policía metropolitana.

⁵ Ver entre otras disposiciones Nro. 22 y 23 de los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir de Naciones Unidas establece controles independientes que deben complementar las investigaciones judiciales. Disp. Nro 22. "Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley establecerán procedimientos eficaces para la presentación de informes y recursos en relación con todos los casos mencionados en los principios 6 y 11 f). Para los casos con respecto a los cuales se informe de conformidad con esos principios, los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley asegurarán que se establezca un procedimiento de revisión eficaz y que autoridades administrativas o judiciales independientes estén dotadas de competencia en circunstancias apropiadas. En caso de muerte y lesiones graves u otras consecuencias de importancia, se enviará rápidamente un informe detallado a las autoridades competentes para la revisión administrativa y la supervisión judicial" Disposición Nro 23 "Las personas afectadas por el empleo de la fuerza y de armas de fuego o sus representantes legales tendrán acceso a un proceso independiente, incluido un proceso judicial. En caso de muerte de esas personas, esta disposición se aplicará a sus herederos."

⁶ La misión de esta área es: "*Realizar el seguimiento acerca del cumplimiento de las normas en materia de derechos humanos, derechos de los migrantes, discriminación, violencia institucional, atención a la víctima, políticas de seguridad y prevención del delito.*

Promover y difundir la igualdad de derechos y de oportunidades y la no discriminación por razones o con pretexto de raza, etnia, género, orientación sexual, edad, religión, ideología, opinión, nacionalidad, caracteres físicos, condición psicofísica, social, económica o cualquier circunstancia que implique distinción, exclusión, restricción o menoscabo."

⁷ La investigación y publicación periódica de las acciones realizadas por la policía es un insumo importante para garantizar el acceso a la información por parte de: la sociedad civil, con el objetivo de controlar las políticas de seguridad implementadas; las víctimas de abuso institucional, para alcanzar un seguimiento de las causas; de los funcionarios públicos, con el fin de contar con insumos para la planificación e implementación de las políticas de seguridad.



- Un informe anual sobre el desempeño de la institución, en materia de derechos humanos y discriminación. En relación a esto, la Defensoría velará por el principio de igualdad ante la ley.⁸
- Obligación de supervisar y eventualmente realizar recomendaciones en todas las investigaciones internas que se produzcan en los casos en que el uso de la fuerza derive en la muerte o lesiones graves de las personas externas a las instituciones y funcionarios policiales.⁹
- Realización de investigaciones periódicas y recomendaciones sobre los aspectos que considere más preocupantes.

Criterios democráticos para la selección y ascenso de funcionarios en los grados superiores

Si bien el proyecto incorpora requisitos fundamentales para el ingreso a la nueva institución, no menciona mecanismos de participación o control para su cumplimiento

En el proyecto no se habilitan mecanismos que permitan tomar en consideración y analizar los procedimientos de evaluaciones y ascensos, las denuncias registradas contra el personal policial por otras agencias y programas estatales¹⁰ ni por organizaciones de la sociedad civil.

La Ley debería incorporar un proceso de promoción y ascenso de los funcionarios policiales que concentre mínimos criterios de evaluación ya consolidados en otros espacios de la administración pública.

Entre los criterios ya definidos se deberían incluir:

- Los comités evaluadores deberían estar integrados por funcionarios policiales y personas externas a la institución para la designación del personal de los escalafones superiores

⁸ Este principio incluye tanto la omisión de acciones discriminatorias como el desarrollo de medidas positivas para prevenir un trato desigual que afecte a determinados individuos o grupos que por sus características resulten particularmente vulnerables al accionar policial.

⁹ Para 2006 se registraron 15 civiles y ocho policías muertos en hechos de violencia. La cantidad de personas muertas en hechos de violencia institucional representa un 18,5% del total de homicidios dolosos en la ciudad.

¹⁰ Entre las que deberían estar las secretarías de Derechos Humanos, la Defensoría del Pueblo de la Ciudad, la procuración General, la Defensoría General y la Asesoría Tutelar, etc.-



- Los postulantes a ocupar los máximos cargos de responsabilidad de las principales áreas deberán presentar al comité evaluador un plan integral de gestión, sobre la base de un diagnóstico de los problemas que aquejan a la institución policial -o el área para cuya dirección se postulan- y sus posibles soluciones, teniendo en cuenta los recursos disponibles.
- La reglamentación debe prever los mecanismos que habilitarán la publicidad y acceso a la información de dichas instancias de evaluación.

Criterios básicos de acceso a la información

La participación y el control de las políticas de seguridad parte de garantizar amplios niveles de acceso y producción de información. Dadas las particularidades propias de las instituciones y políticas de seguridad, existe un necesario nivel de reserva. Es necesario pautar los principios básicos de derechos a la información para que ellos no sean utilizados como excusa para impedir la participación y control de las políticas.

En tal sentido la ley debería incorporar principios básicos de acceso a la información así como los incorpora para otros aspectos importantes como la igualdad de género. Se trata de principios que resultan fundamentales para contrarrestar y controlar los efectos de discriminación que pueden acompañar a las políticas de seguridad.

Desde esta perspectiva, es fundamental establecer que:

- a) Las políticas de seguridad se regirán por el principio de transparencia y rendición de cuentas, con las excepciones que requieran la reserva de información para el respeto de la dignidad de las personas o para el éxito de las acciones de seguridad. La información será accesible y se deberán sistematizar los datos que permitan controlar el cumplimiento de los principios establecidos en la presente ley.
- b) Salvo en los casos excepcionales que la reglamentación establezca, la información que permita conocer y evaluar la carrera profesional de los funcionarios de seguridad tendrá carácter público.



El CELS considera que el manejo *jurisdiccional* de la policía no es condición suficiente si no se debate cómo se estructurará el manejo *institucional* y cómo se distribuirán sus competencias. La inclusión de los puntos anteriores y la disposición de una nueva estructura institucional, determinará en qué medida se consolidará o se modificará la estructura y las prácticas del sistema existente. El CELS considera que el debate de esta Ley es una importante oportunidad para el desarrollo de prácticas democráticas en materia de seguridad.