



CONTROL DEMOCRATICO
de los ORGANISMOS de
SEGURIDAD INTERIOR
en la República Argentina

Buenos Aires, 7 y 8 de abril de 1997

— DOCUMENTOS DE TRABAJO —



ORGANIZA
Centro de Estudios Legales y Sociales

AUTORIDADES DEL CELS

COMISION DIRECTIVA

Emilio Mignone

Presidente

Laura Conte

Vicepresidente

Alberto Binder

Secretario

Agustín Colombo

Tesorero

Fanny Bendersky - Alejandro Inchaurregui - Alicia Lo Giudice

Carmen A. de Lapacó - Matilde Mellibovsky

Enrique Oteiza - Patricia Valdez

Martín Abregú

Director Ejecutivo

CONSEJO CONSULTIVO INTERNACIONAL

Alejandro Artucio - A. Cançado Trindade - Alejandro Garro

Cecilia Medina - Juan Méndez - Guillermo O'Donnell - Paulo Sergio Pinheiro

Michael Shifter - Theo Van Boven - José Miguel Vivanco

Lorne Waldman - Coletta Youngers

CONSEJO CONSULTIVO NACIONAL

Susana Albanese - Germán Bidart Campos - Gibou R. García Reynoso

Eduardo Gröuner - Rodolfo Mattarollo - Gerardo Mazur - Cristina Rivada

Hilda Sábato - Elías Salazar - Leopoldo Schiffrin - Juan Sosa

Fernando Ulloa - Luis Yanes - Eugenio Raúl Zaffaroni

MIEMBROS FUNDADORES

Augusto Conte (†) - Alfredo Galletti (†)

Carmen A. de Lapacó - Emilio F. Mignone

Boris Pasik - José F. Westerkamp

índice

Presentación	5
Gustavo Palmieri Normativa y estructura de los organismos de seguridad pública interior	7
Christian Courtis El control democrático de las actividades de inteligencia y seguridad del Estado	25
Alicia Oliveira y Sofía Tiscornia Estructura y prácticas de las policías en la Argentina. Las redes de ilegalidad.	57
Manuel Garrido, Fabricio Guariglia y Gustavo Palmieri Control judicial de las actividades preventivas y de investigación policiales en el ámbito de la Justicia nacional y federal	100
Marcelo Saín Condiciones institucionales del control parlamentario-- de las actividades y organismos de inteligencia del Estado	140

— Presentación —

El lugar político ocupado por las fuerzas de defensa y seguridad de una nación, así como el conocimiento y control que la sociedad civil y sus poderes representativos tienen sobre dichas fuerzas, están directamente asociados a la calidad y amplitud con que se establece el sistema democrático en una sociedad.

En el contexto latinoamericano, es ésta una de las cuestiones prioritarias de la agenda política, ante la dificultad de evaluar y solucionar los problemas relacionados con los organismos de seguridad interior, sin eficientes y reales mecanismos de control político por parte de la sociedad.

El CELS, que ha desarrollado importantes trabajos en relación a la seguridad pública y los derechos humanos, participa junto al Centro de Estudios del Desarrollo, de Chile, y el Instituto de Defensa Legal, de Perú, del «**Programa Regional sobre Control Democrático del Mantenimiento de la Seguridad Pública Interior**». En el marco de este Programa, se han constituido Grupos de Trabajo en cada uno de los tres países, con el fin de analizar las estrategias de abordaje de una problemática compleja.

Estos son los documentos elaborados desde el Grupo de Trabajo de Argentina, para ser presentados y debatidos durante el «Seminario sobre Control Democrático de los Organismos de Seguridad Interior», que tendrá lugar en Buenos Aires, los días 7 y 8 de abril de 1997. Las conclusiones de este Seminario serán discutidas en un encuentro de los tres países participantes del Programa, que se desarrollará en Santiago de Chile durante el próximo mes de julio.

El Centro de Estudios Legales y Sociales agradece la participación de los integrantes del Grupo de Trabajo y de los autores de los documentos, el apoyo de la Fundación Ford, y la colaboración de todos aquéllos que nos brindaron sus consejos y esfuerzo, para la realización del presente Seminario.

GUSTAVO PALMIERI¹

Normativa y estructura de los organismos de seguridad pública interior²

I. Introducción

El presente documento tiene por finalidad servir de marco de referencia sobre los aspectos normativo y organizacional de los organismos que están destinados a cumplir funciones de seguridad interior en la República Argentina.

En virtud de esta finalidad, el trabajo evita por lo general, plasmar análisis de situación y sólo expresa algunas simples relaciones que surgieron durante su realización.

Al mismo tiempo, este documento constituye la primera parte de un trabajo de relevamiento que ha comenzado a desarrollar el Centro de Estudios Legales y Sociales con el fin de conocer la estructura, recursos humanos y materiales, y el contexto dentro de los cuales se desarrollan los organismos de seguridad interior³.

Aun cuando el objetivo central es presentar el esquema normativo vigente, se ha considerado conveniente, especialmente al hacer referencia a la relación entre los distintos organismos que integran la estructura de seguridad interior, hacer mención a la evolución que la misma ha tenido en los últimos años. El dinamismo de dicha estructura es una característica que no debe obviarse para comprenderla, a riesgo de creer que nos encontramos frente a un sistema consolidado por años de funcionamiento.

1 Abogado. Miembro del Programa Violencia institucional, seguridad ciudadana y derechos humanos del Centro de Estudios Legales y Sociales.

2 Sirva esta nota como afectuoso agradecimiento a Marcelo Saín, cuyos consejos resultaron fundamentales para la realización del presente documento.

3 Dicho trabajo es realizado dentro del Programa Violencia Institucional, Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos del Centro de Estudios Legales y Sociales, cuyos integrantes somos Sofía Tiscomia (Directora), Gastón Chiller, María Andrea Mercado, María Pita, María Villarroel y quien suscribe este documento.

Por último, deseo aclarar que la primera parte del trabajo, probablemente conocida para los participantes en el Seminario Nacional, cobra importancia en términos de la difusión regional que tendrán los documentos a los cuales éste introduce.

II. LOS ORGANISMOS DE SEGURIDAD Y LA ESTRUCTURA FEDERAL DEL ESTADO ARGENTINO

La distribución orgánica y de competencias de los organismos de seguridad en Argentina, está directamente asociada a la estructura federal de nuestro Estado. En la actualidad, la República Argentina se encuentra constituida por veintitrés estados provinciales y el gobierno autónomo de la Ciudad de Buenos Aires⁴.

Conforme expresa la Constitución Nacional, "conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno Federal..."(art. 121).

Cada provincia dicta su propia Constitución, la que debe establecer un sistema de gobierno representativo y republicano, y reconocer los principios, declaraciones y derechos establecidos en la Constitución Nacional; además de asegurar la administración de justicia, el régimen municipal, y la educación primaria.

Dentro de este marco, es competencia de cada estado provincial determinar cuales serán sus instituciones de gobierno, así como la estructura y normativa por la que se regirán los poderes ejecutivos, legislativos y judiciales provinciales.

En consecuencia, los ciudadanos de cada provincia eligen a sus gobernadores, legisladores y demás funcionarios, sin intervención del Gobierno Federal (art. 122 C.N.).

Por otra parte las provincias han delegado en el Congreso Nacional el dictado de normativas que rigen determinadas materias. Cuestiones que en general son propias de las legislaciones federales (aduanas, cierto tipo de contribuciones, presupuesto del gobierno federal, defensa nacional, fuerzas armadas, etc.). En los asuntos no delegados en el Congreso Nacional, los órganos competentes para su determinación son las legislaturas provinciales.

La estructura judicial también esta determinada por la forma federal del Estado. Esquemáticamente podemos hablar de un Poder Judicial Federal, cuya competencia se extiende sobre todo el territorio nacional y está determinada fundamentalmente en razón de la materia —cuestiones federales— y Poderes Judiciales provinciales. La organización de estos últimos es competencia de cada estado provincial. Existe también una Justicia Nacional, que se ocupa de las cuestiones no federales dentro de la jurisdicción de la Ciudad de Buenos Aires⁵.

Es importante destacar que si bien el Congreso Nacional esta facultado para dictar los códigos Civil, Comercial, Penal, etc., esto no altera las jurisdicciones locales "correspondiendo su aplicación a los

4 El artículo 129 de la Constitución Nacional establece que "La Ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad.

Una ley garantizará los intereses del Estado nacional, mientras la Ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación. En el marco de lo dispuesto en este artículo, el Congreso Nacional convocará a los habitantes de la Ciudad de Buenos Aires para que, mediante los representantes que elijan a ese efecto, dicten el instituto organizativo de sus instituciones".

5 En virtud del artículo 129 de la Constitución Nacional, la Ciudad de Buenos Aires "tendrá... facultades propias de legislación y jurisdicción...". A partir de esta modificación introducida en el año 1994, existen acciones para transferir gradualmente esta organización judicial desde el ámbito del gobierno nacional al del gobierno autónomo de Buenos Aires.

6 En esta materia es importante señalar que las leyes referidas al uso y comercialización de drogas prohibidas son de jurisdicción federal.



tribunales federales o provinciales, según que las cosas o las personas cayeren bajo sus respectivas jurisdicciones.." (art. 75 inc. 12 C.N.)⁶.

Dentro de este esquema se estructuran los organismos de seguridad interior, tanto las fuerzas de seguridad y policiales como otras instituciones de las que los mismos dependen o con las que están relacionados.

III. Las fuerzas policiales de las provincias

Conforme la estructura anteriormente descrita, cada Provincia constituye a los fines de la seguridad y la investigación judicial, una fuerza de seguridad. En términos generales ambas funciones, salvo en el caso de la Provincia de Córdoba, están concentradas en una sola fuerza.

En este trabajo no nos extenderemos demasiado en la descripción de la organización de las policías provinciales, objeto de otro de los documentos presentados en este seminario⁷. Por lo tanto sólo puntualizaremos algunos elementos básicos de la organización.

Cada provincia determina la estructura de su, o sus, fuerzas policiales, su dependencia institucional, sus mecanismos de control externos o internos, el régimen disciplinario al que estarán sujetos los integrantes del organismo, la capacitación y métodos de reclutamiento de sus efectivos, el presupuesto y el perfil de la fuerza.

La cantidad de efectivos de cada policía provincial es muy variable entre las distintas provincias, estando en general asociada a la cantidad de población y a la extensión del territorio. Las fuerzas policiales con mayor número de efectivos son la Policía de la Provincia de Buenos Aires, con aproximadamente 48.000 agentes, luego, pero cerca de los 10.000 efectivos, las de las Provincias de Córdoba y Santa Fe. Excluyendo a la Policía Federal Argentina, las policías provinciales suman cerca de 150.000 agentes⁸.

Estas fuerzas dependen institucionalmente de los poderes ejecutivos provinciales. La estructura de los cuerpos policiales es verticalizada y, si bien en la legislación nacional hay claras diferencias entre lo que se denomina "estado policial del personal de las fuerzas de seguridad" y "estado militar del personal de las Fuerzas Armadas", la estructura de las organizaciones policiales responde en muchos aspectos a cánones militares más que a los de un organismo civil. Con normativas disciplinarias y de personal (retiro, jubilaciones, pensiones, etc.) muy diferentes a las del resto del personal de la administración nacional o provinciales.

Las autoridades de la policías provinciales son elegidas por el gobernador, y en general están sujetas a la suerte política del mismo.

Además, más allá de la penas establecidas en el Código Penal de la Nación y otras leyes nacionales, las provincias han entendido que conservan la competencia para el establecimiento de códigos contravencionales, de los que en general las policías son operadores directos. Por otra parte, la casi totalidad de las legislaciones provinciales confiere a sus policías la facultad de detener personas para determinar sus antecedentes, su identidad o por "merodeo", por un plazo de tiempo cuyo máximo llega a las 48 hs. en algunas jurisdicciones⁹.

7 OLIVEIRA, Alicia, TISCORNIA, Sofia "Estructura y prácticas de las policías en la Argentina. Las redes de ilegalidad."

8 La cifra de 171.360 personas como total de efectivos de las policías provinciales y federal, se consigna en un artículo de la publicación semanal "Noticias" del 10 de agosto de 1996, pág. 106 y 107.

9 La única constitución que expresamente prohíbe la "detención por averiguación de antecedentes" es la de la Provincia de La Rioja, conf. BLANDO, Oscar, Detención policial por averiguación de antecedentes. Estado de Derecho, Policía y abuso de poder, Editorial Juris, Rosario, pág. 139 y sgts.

Del esquema planteado queda claro que la conducción y el control de las policías provinciales, dentro de los esquemas establecidos por las legislaciones locales, es competencia fundamentalmente de los poderes ejecutivos y judiciales de cada provincia.

IV. LAS FUERZAS POLICIALES Y DE SEGURIDAD NACIONALES

Además de las fuerzas policiales provinciales, existen los cuerpos de seguridad dependientes del gobierno nacional. Básicamente, la Policía Federal Argentina y tres "Fuerzas de Seguridad"¹⁰.

IV.1 Policía Federal Argentina

La Policía Federal Argentina cumple las funciones de policía de seguridad y judicial dentro de la jurisdicción del gobierno nacional. Esto implica básicamente dos esferas de acción en la práctica diferenciadas, las que se encuentran explicitadas en su ley orgánica (decreto-ley 333/58, ratificado por ley 14.467 y modificatorias):

- a) Funciones de policía de seguridad y judicial, exclusivamente en materia federal, en territorio de las provincias; a excepción de las zonas portuarias sujetas a jurisdicción de la Prefectura Naval o en la zonas de seguridad de fronteras, sujetas a jurisdicción de Prefectura o Gendarmería.
- b) Cuerpo de policía de seguridad y judicial, en jurisdicción de la ciudad de Buenos Aires¹¹. Lo que incluye las funciones de cualquier policía local en el aglomerado urbano de mayor densidad de población, y la jurisdicción federal en la ciudad sede del gobierno nacional.

Esta institución policial es además el organismo del estado facultado para la expedición de pasaportes, y documentos nacionales de identidad¹² y ocupa un lugar de privilegio en el marco del Convenio Policial Argentino. Es la segunda fuerza policial en cantidad de efectivos —luego de la Policía de la Provincia de Buenos Aires—, con cerca de 33.000 agentes, aproximadamente la misma cantidad de efectivos que el total de personal de las fuerzas de seguridad nacionales. Asimismo, y por su posición relativa respecto de los otros organismos de seguridad provinciales y nacionales, podría considerarse como la agencia con mayor capacidad operativa para la obtención de información y actividades de inteligencia.

En varias ocasiones, su despliegue y posición derivan en la asignación específica de funciones, aún en áreas de jurisdicción de otros organismos. Así el decreto 591/93 (B.O. 20/04/93), autoriza a la Policía Federal a instalar y poner en funcionamiento un sistema de información para el control de la salida e ingreso de personas en los aeropuertos nacionales e internacionales, puertos fluviales y marítimos y pasos de frontera.

10 Conforme el artículo 2º del decreto 1273/92 (B.O. 27/07/92) "... Se entiende como Fuerzas de Seguridad a la Prefectura Naval Argentina y a la Gendarmería Nacional y como Fuerzas Policiales a la Policía Federal Argentina y a las Policías Provinciales". Esta clasificación no incluye a la Policía Aeronáutica, a la que siguiendo la concepción más tradicional, y a los fines de este trabajo, incluiremos en la categoría "Fuerzas de Seguridad".

11 La cuestión de la policía de la Ciudad de Buenos Aires es por el momento un tema en discusión. La Constitución de la Ciudad establece un cuerpo de policía propio de la jurisdicción. Facultad que niega la ley 24.588.

12 Conforme el artículo 5 inc. 2 de la Ley Orgánica de la Policía Federal (decreto-Ley 333/58 ratificado por ley 14.467) y el decreto 2015/66.



IV. 2 Gendarmería Nacional

Gendarmería Nacional, originariamente fuerza de seguridad militarizada dependiente del Comando en Jefe del Ejército con la función principal de policía en la zona de seguridad de fronteras. Se encuentra, actualmente bajo la dependencia orgánico-funcional del Ministerio del Interior.

Su estructura orgánica está definida en la ley 19.349 (B.O. 10/01/72), que derogó la ley de Gendarmería Nacional 18.834.

Luego del restablecimiento de la democracia, el decreto 2259/84 (B.O. 01/08/84) trasladó la dependencia de Gendarmería desde el Comando en Jefe del Ejército al Ministerio de Defensa, que entendería en su organización, efectivos, preparación, empleo, administración, gobierno y disciplina.

Esta dependencia fue confirmada por la ley 23.554. Luego, aunque la ley de Seguridad Interior, mantuvo la dependencia orgánica del Ministerio de Defensa, instituyó la dependencia funcional del Ministerio del Interior en las tareas relacionadas con la seguridad interna. La creación de la Secretaría de Seguridad y Protección a la Comunidad, colocó esa dependencia funcional bajo su órbita. Finalmente el decreto 660/96, la colocó bajo la dependencia orgánica del Ministerio del Interior.

Gendarmería Nacional integra tanto el Sistema de Defensa Nacional como el Sistema de Seguridad Interior. El artículo 31 de la ley 23.554, determina que como integrantes del sistema de defensa nacional, junto a la Prefectura Naval Argentina, desarrollarán los medios humanos y materiales necesarios para el debido y permanente control y vigilancia de las fronteras, aguas jurisdiccionales y custodia de objetivos estratégicos.

Las principales funciones de Gendarmería Nacional son:

- a) Policía de frontera, actuando como policía auxiliar, de prevención y represión (según sea el caso) en cuestiones aduaneras, de migraciones y sanitarias.
- b) Actuar como policía en materia forestal.
- c) Intervenir, por indicación expresa del Poder Ejecutivo Nacional, para reprimir la alteración del orden público, esencialmente cuando la magnitud de la alteración supere las posibilidades de control de las fuerzas policiales o cuando adquiriera características de guerrilla.
- d) Policía de seguridad y judicial en el fuero federal.

Estas funciones las ejerce dentro de una jurisdicción básica: zonas de seguridad de frontera terrestre o ríos fronterizos no navegables, túneles y puentes internacionales.

Sin embargo, dadas sus funciones como policía de seguridad de "objetivos estratégicos"; cuerpo militarizado de intervención en casos de graves alteraciones del orden y otras funciones específicas que puedan asignarle las leyes, está establecido que la jurisdicción de Gendarmería pueda ser ampliada por el Poder Ejecutivo Nacional (conforme las leyes 18.711 y 19.349) a cualquier otro lugar del territorio de la Nación en "vista al mantenimiento del orden" y/o cualquier otro lugar del país a requerimiento de la justicia federal.

Ejemplo de esto es el decreto 1810/92 (B.O. 06/10/92), que extiende la jurisdicción de Gendarmería a las áreas de obra de los emprendimientos hidroeléctricos de Alicurá, Piedra del Águila, Collón Curá y Limay Medio. O la jurisdicción dispuesta por el decreto 4331/71 respecto de "objetivos estratégicos" como el complejo hidroeléctrico Chocón-Cerro Colorado.

Otro ejemplo de ampliación de la jurisdicción, ya no sobre objetivos específicos, lo constituye la dispuesta por el decreto 345/94 (B.O. 14/03/94). Esta norma extiende la competencia de Gendarmería Nacional, a la totalidad de los departamentos de la Provincia de Jujuy —aunque no contemplaran zonas fronterizas—, a los fines de controlar el tráfico de personas y de bienes en la Provincia y especialmente la represión de narcotráfico.

La estructura de Gendarmería es esencialmente militarizada y su personal está parcialmente sujeto al Código de Justicia Militar. Sus oficiales y suboficiales se reclutan de institutos de formación específicos, a excepción de el personal especializado en materias ajenas a dichos institutos, que ingresa por concursos de admisión.

Los oficiales superiores de gendarmería, a diferencia de sus pares de las Fuerzas Armadas, no requieren para sus ascensos acuerdo del Senado, en casi totalidad, los mismos son decididos por el Director de Gendarmería Nacional.

Como en todos los cuerpos de seguridad y fuerzas armadas de la República Argentina el personal puede revertir en situación de actividad (servicio efectivo, disponibilidad o pasiva), de retiro o de baja.

El personal civil y docente civil se rige por los estatutos de idénticas categorías en las Fuerzas Armadas.

La cantidad de efectivos de la fuerza es de aproximadamente 18.500 personas¹³.

IV. 3 Prefectura Naval Argentina

Con la tradición de ser la más antigua policía de la República, Prefectura Naval era la fuerza de seguridad por la cual el Comando en Jefe de la Armada ejercía el servicio de policía de seguridad de la navegación, el servicio de policía de seguridad y judicial y parcialmente la jurisdicción administrativa de la navegación.

Su estructura orgánica está determinada en la ley 18.398 (B.O. 28/10/69).

La evolución de su dependencia orgánica acompañó a la de Gendarmería Nacional. En 1984 el decreto 3399/84 la transfiere a la dependencia del Ministerio de Defensa, (Dirección de Prefectura Naval Argentina), luego la ley de Defensa confirma esta dependencia; la ley de seguridad interior mantiene la dependencia orgánica respecto del Ministerio de Defensa y establece la dependencia funcional del Ministerio del Interior, en cuestiones de seguridad interna. Finalmente el decreto 660/96, la transfiere a la estructura orgánica del Ministerio del Interior.

Son sus funciones principales:

- a) Policía de seguridad de la navegación: con funciones de control, inspección, registro, autorizaciones, prevención y represión del delito en relación a la normativa vigente. Además de la aplicación de contravenciones, instrucción de sumarios, etc.
- b) Policía de frontera, actuando como policía auxiliar, de prevención y represión (según sea el caso) en cuestiones aduaneras, de migraciones y sanitarias, en jurisdicción de mares, ríos y lagos navegables.

13 Un informe del Ministerio del Interior, citado en MAIER, Julio B., ABREGÚ, Martín y TISCORNIA, Sofía "El papel de la Policía en Argentina y su situación actual" en *Justicia en la Calle*, Biblioteca Jurídica Díké, Medellín, Colombia, 1996, Pág. 161 y sgts., consigna la cifra de 18.588 agentes, el artículo citado en la nota 8, señala un total de 18.821 agentes, entre los que incluye 407 civiles.



c) Policía judicial dentro de su jurisdicción.

Su jurisdicción comprende: mares, ríos, lagos y canales navegables, zonas de seguridad de frontera marítima, zonas portuarias, márgenes de ríos interjurisdiccionales y cualquier otro lugar del país a requerimiento de la Justicia Federal.

En tanto a la estructura del personal, la ley 18.398, a diferencia de la ley Orgánica para la Gendarmería Nacional, explicita que el personal de Prefectura Naval tiene "estado policial"¹⁴, y no lo coloca bajo jurisdicción del Código de Justicia Militar. En relación al reclutamiento, ascensos, etc. pueden hacerse las mismas consideraciones que las expresadas respecto de Gendarmería Nacional.

Su dotación de personal se calcula en cerca de 14.000 hombres¹⁵.

IV. 4 Policía Aeronáutica Nacional

Fue creada en 1977 mediante la ley 21.521 (B.O. 7/2/77) y hasta la fecha mantiene su dependencia orgánica de la Fuerza Aérea Argentina.

Es una fuerza de seguridad militarizada que ejerce funciones de policía de seguridad y judicial en el aerospacio, aeronaves, aeródromos y pistas de aterrizaje, sólo en aquellos ámbitos en que así lo establezca el Poder Ejecutivo Nacional. Su conformación es la de una pequeña estructura, con la función específica de intervenir en la prevención y represión de delitos aéreos y la prevención del contrabando.

Si bien cuenta con medios materiales y humanos propios —para operar en tierra como policía de seguridad o judicial—, utiliza medios de la Fuerza Aérea Argentina, para su intervención en el aerospacio.

Por su posición, tamaño y especificidad, en general se ha mantenido al margen de las reasignaciones de cartera ministerial en las que participaron las otras fuerzas de seguridad y, si bien es signataria del Convenio Policial Argentino, no integra el Sistema de Seguridad Interior (ley 24.059).

V. Las actividades de información e inteligencia.

Todas las organizaciones anteriormente enumeradas tienen "medios propios" para la obtención de información y el desarrollo de tareas de inteligencia.

Aunque en el caso de varias policías provinciales, su extensión y desarrollo no son de considerables proporciones.

Esta parte del documento sólo tiene por finalidad hacer una breve mención a dos organismos directamente relacionados con las actividades de información e inteligencia, cuya constitución es externa a las fuerzas de seguridad y policiales mencionadas. La Secretaría de Inteligencia del Estado (SIDE) y la Central Nacional de Inteligencia (CNI). Un análisis de estos organismos, es parte de otro de los documentos elaborados para este seminario¹⁶.

14 El Poder Ejecutivo, en determinadas circunstancias y temporalmente, puede otorgar "estado militar" al personal de Prefectura Naval Argentina. (Art. 16 ley 18.398)

15 Según el informe citado en "MAIER, ABREGÚ, TISCORNIA. (1996), la cifra ascendía a 16.257 personas en 1994. Cifra que se reduce a 14.665 en el artículo de la Revista "Noticias", citado en la nota 8.

16 SAÍN, Marcelo "Condiciones Institucionales del control parlamentario de las actividades y organismos de inteligencia del Estado".

La SIDE¹⁷, cuya dependencia directa de Presidencia de la Nación, no alteró norma alguna, es el organismo encargado de “proporcionar al Gobierno nacional las informaciones necesarias a fin de colaborar en la mejor conducción de los asuntos del Estado” (decreto 479/90, B.O. 19/03/90). Abarca en sus funciones tanto las actividades de información e inteligencia externas como internas, de defensa y de seguridad —aunque no es integrante del sistema de seguridad interior establecido por la ley 24.059—. Cuenta para ello con recursos humanos y materiales propios¹⁸, aunque sin facultades represivas, ni policiales. Junto a la Policía Federal Argentina, constituyen los organismos con mayor organización y recursos —tanto humanos como materiales— para el desarrollo de estas actividades de información e inteligencia. Es, por ejemplo, la Secretaría de Inteligencia del Estado, la encargada de llevar a cabo las intervenciones telefónicas ordenadas por los jueces, y cuyas grabaciones analiza, en principio la Policía Federal.

La Central Nacional de Inteligencia, tiene por función coordinar y centralizar las actividades de información e inteligencia realizadas por otros organismos, dado que más allá de las funciones fijadas en la normativa que ha ella hace referencia, no posee medios propios de obtención de información.

Instituida originariamente por la ley 16.970 (B.O. 10/10/66), que fue expresamente derogada por la ley 23.554, el análisis de los textos legales pareciera concluir en la falta de sustento legal de la misma. Sin embargo, por ejemplo, el Artículo 10 del decreto 1273/92, reglamentario de la ley 24.059, establecía como una de las funciones de la ex-Subsecretaría de Seguridad Interior “Participar como representante del Ministerio [del Interior] en la Central Nacional de Inteligencia”.

VI. La coordinación de los organismos de seguridad

La pluralidad de organismos existentes genera fundamentalmente dos situaciones:

1) CUESTIONES DE ASIGNACIÓN DE COMPETENCIA. Si bien cada organismo tiene diferentes jurisdicciones de actuación y misiones diferenciadas, en muchos casos sus funciones y facultades se superponen. Sin embargo, más allá de la posibilidad de realizar ciertas correcciones legales, la cuestión está determinada por cuestiones de hecho. Podría sostenerse que una característica del sistema de seguridad interior argentino, es presentar límites móviles, dentro de determinados parámetros.

Los cruces funcionales se asocian directamente a pujas alrededor de la obtención de recursos, donde la asignación de competencias a determinada institución, nunca es un movimiento de consecuencias menores. Existen una serie importante de situaciones, como por ejemplo la represión del narcotráfico, que le corresponden a distintas agencias. Materias en las cuales, los jueces federales pueden, llegado el caso, solicitar la colaboración de policía federal o de alguna de las fuerzas de seguridad. En algunos casos son las distintas agencias las que compiten por iniciar y adjudicarse la intervención en distintos hechos, que luego llevan a la justicia. También se plantean cuestiones de competencia entre Gendarmería y Prefectura en zonas de frontera, y son múltiples los conflictos entre la policía federal y los cuerpos provinciales.

Además, los únicos actores que intervienen en estas pujas no son las Fuerzas de Seguridad Interior, sino también las Fuerzas Armadas. Al respecto, si bien legalmente las FF.AA. tienen vedada la intervención directa en cuestiones de seguridad interior, nada impide que presten el necesario apoyo logístico.

17 Creada en 1956 como Secretaría de Informaciones del Estado.

18 Recursos que en el presupuesto nacional figuran como “de carácter reservado”. Lo que implica entre otras cosas, que no debe rendirse cuenta de la ejecución de los gastos con ellos realizados.



Esto plantea choques sobre las asignaciones presupuestarias destinadas, por ejemplo, a la instalación de sistemas de comunicaciones, de detección de móviles o aeronaves; a la adquisición de determinados equipos; a la consecuente capacitación del personal, etc.. Cuestiones que repercuten directamente en la asignación presupuestaria, en el perfil y en el prestigio de cada institución.

La mención a estos conflictos no constituye por sí sola la descripción de un disvalor del sistema, pues los mismos se expresarían en el interior de una fuerza si esta fuese unificada. Aunque es necesario destacar que la dependencia de estas fuerzas a distintos sectores del aparato del estado, en muchos casos, ha trasladado el conflicto a los niveles superiores de dicho aparato.

2) Más allá de los conflictos que puedan plantearse, los sucesos de los que deben ocuparse las distintas instituciones, nunca se producen "categorizados por aérea de competencia". Por lo tanto, otra de las características de la relación entre los distintos organismos, es la necesidad de intercambiar la información obtenida, cooperar con recursos humanos y materiales en la obtención de resultados, y además complementarse en cuestiones técnicas y de equipamiento.

Por lo expresado en los puntos 1) y 2), era de esperar que se generaran, en diversos momentos, acciones políticas tendientes a coordinar el accionar de las distintas fuerzas. Los modelos bajo los que se proyectaron o establecieron sistemas de seguridad que coordinaran los distintos cuerpos, fueron variados y, como no podía ser de otro modo, dependieron de las correlaciones de fuerza entre los distintos organismos, y el poder de determinación que en cada momento tuvieran las fuerzas armadas o las instituciones del sistema democrático.

VI.1 La ley N° 18.711

En 1970, la ley 18.711 (B.O. 23/06/70), delimita las misiones, funciones y jurisdicciones de Gendarmería Nacional, Prefectura Naval Argentina y Policía Federal Argentina¹⁹. El criterio de deslinde que utiliza la ley, es el territorial, condicionado además por criterios de seguridad militar "en razón de que la distribución de jurisdicciones tiene especial relación con las zonas de seguridad de frontera y por lo tanto debe prevalecer el referido criterio en un cometido policial nacional en lugares afectados en modo especial por motivaciones de seguridad y defensa nacional"²⁰. La imposibilidad legal y práctica de determinar un catálogo de delitos distintos para cada uno de los organismos llevó a descartar la discriminación funcional.

La nota a la Junta de Comandantes en Jefe, que acompañaba el proyecto de ley, destacaba "la deficiente jurisdicción territorial que hasta el presente ha sido atribuida a los referidos organismos policiales,.. de manera tal que ha posibilitado la coexistencia en lugares físicos determinados, más allá de lo imprescindible y razonable, de más de una de las fuerzas policiales enunciadas. A ello ha contribuido una legislación heterogénea e inconexa...", ante lo cual concluía en valorar como "impostergable la necesidad de llevar a cabo en el nivel legislativo dicha coordinación".

19 En 1970 todavía no había sido creada la Policía Aeronáutica como institución. Es por ello que el Artículo 16 de la Ley 18.711 establecía: "El Comando en Jefe de la Fuerza Aérea Argentina ejercerá la policía aeronáutica de seguridad en aeropuertos, aeródromos, pistas de aterrizaje y demás instalaciones terrestres aeronáuticas,..."

20 Nota a la Junta de Comandantes en Jefe acompañando el proyecto de ley 18.711. Anales de Legislación Argentina, XXX-B, pág. 1623 y sgts.

Es entre 1969-1972, que se dicta el esqueleto de la normativa que rige a las fuerzas de seguridad interior. En 1969 la ley 18.398, Prefectura Naval Argentina, en 1971 la ley 19.349 Gendarmería Nacional.

VI.2 La ley de Defensa Nacional

Algunos años después de 1983 —restablecimiento de la democracia en Argentina—, se dictan dos leyes que determinan el marco normativo de la seguridad interior, la ley 23.554 (B.O. 05/05/88) de Defensa Nacional y la ley 24.059 de Seguridad Interior.

En relación al tema que nos ocupa, la importancia de la ley de defensa es la de haber trabajado sobre las diferencias entre Defensa Nacional y Seguridad Interior²¹ frente a los criterios de unificación —de los *"enemigos del sistema"*— sostenida por la Doctrina de la Seguridad Nacional. La ley 23.554, estableció un elemento determinante en materia de seguridad interior, la prohibición a las Fuerzas Armadas (Ejército, Armada y Fuerza Aérea de la República Argentina) de intervenir en cuestiones de seguridad interna, ya se tratase de conflictos sociales localizados, generalizados, o agresiones internas de cualquier gravedad. Asimismo dispuso que "las cuestiones relativas a la política interna del país no podrán constituir en ningún caso, hipótesis de trabajo de organismos de inteligencia militares" (art. 15, in fine).

La ley de Seguridad Interior, cuatro años después, replanteó la cuestión de la intervención de las fuerzas armadas, en cuestiones de seguridad interior, conforme se verá más adelante.

La ley 23.554 también estableció legalmente que Gendarmería Nacional y Prefectura Naval Argentina (integrantes del Sistema de Defensa Nacional) dependerían orgánicamente y funcionalmente de Ministerio de Defensa²².

Por último, en sus artículos 45 y 46, la ley Defensa Nacional nos recuerda algunos vacíos legislativos, que con delimitaciones peligrosas, ha sabido llenar la práctica. Dichos artículos disponen que el Consejo de Defensa Nacional deberá elaborar "como mínimo" los anteproyectos legislativos sobre: leyes orgánicas de Gendarmería y Prefectura Naval, el sistema nacional de información e inteligencia, que contemple el control parlamentario y, una ley de secreto de Estado.

VI.3 El Convenio Policial Argentino

El 19 de abril de 1983²³, Gendarmería Nacional, Prefectura Naval Argentina, Policía Aeronáutica, Policía Federal Argentina y las policías de cada provincia suscribieron el Convenio Policial Argentino, para regular las competencias y fundamentalmente la coordinación operativa entre las distintas fuerzas con competencia en materia de seguridad interior.

Con la finalidad de "contribuir al sostenimiento e incremento de las relaciones interpoliciales", cada organismo se comprometía a gestionar, de las autoridades competentes, la sanción del decreto aprobatorio para que el mismo cobrase vigencia en cada jurisdicción.

En jurisdicción nacional, el convenio y su reglamento fueron aprobados por decreto 1.988/85 (B.O. 15/10/85).

21 El art. 4º de la ley Nº 23.554 expresa "Para dilucidar las cuestiones atinentes a la defensa nacional, se deberá tener permanentemente en cuenta la diferencia fundamental que separa a la defensa nacional de la seguridad interior. La seguridad interior será regida por una ley especial."

22 "Sin perjuicio de lo cual (aclara el art. 31), en tiempo de guerra, sus medios humanos y materiales o parte de ellos, podrán ser asignados a los respectivos comandos estratégicos operacionales y comandos territoriales."

23 Fecha del Congreso Extraordinario de Jefes de Policía y Fuerzas de Seguridad del País.



Las funciones del Convenio son fundamentalmente:

- a) Intensificar el canje informativo general con las instituciones miembros, "con el objeto de que cada una de las signatarias, conozca la prospectiva del delito en un orden general nacional". También se contempla el intercambio de información técnica y en materia de procedimientos policiales (art. 4º inc a, d y e)
- b) propender a la elevación de la formación profesional
- c) optimizar los servicios de seguridad, bomberos y comunicaciones

A diferencia de otros cuerpos normativos, el Convenio Policial establece toda una estructura orgánica de coordinación, integrada exclusivamente por personal policial.

Sus órganos son:

- a) El Congreso de Jefes de Policía y Fuerzas de seguridad del país. Que entre sus funciones tiene, la de dictar resoluciones y recomendaciones para el cumplimiento de los objetivos del Convenio Policial y mediar en los conflictos que se suscitaren entre las distintas fuerzas. Las reuniones ordinarias de este Congreso se realizarían cada dos años.
- b) Un Consejo Policial Permanente. Integrado por nueve jefes de policía (uno en representación de cada una de las nueve "zonas" en que el mismo Convenio divide al país). Con la función de atender los problemas de mayor urgencia, cuya tramitación no pudiese esperar a la reunión del Congreso de Jefes, o analizar los proyectos que ante él se presentaran.
- c) La Oficina del Convenio Policial Argentino, a cargo de la Policía Federal Argentina, es el órgano de asistencia técnica permanente.

La ley 24.059 de Seguridad Interior, mantiene la vigencia del Convenio Policial Argentino —en tanto sea compatible con ella— sometiendo su Oficina, a la supervisión del Consejo de Seguridad Interior creado por dicha ley.

VI. 4 La ley de Seguridad Interior

El objetivo de la ley —art. 1º y 6º— es el establecimiento de las bases jurídicas, orgánicas y funcionales del sistema de seguridad interior, con la finalidad de determinar la planificación, coordinación, control y apoyo del esfuerzo nacional de policía tendiente a garantizar la seguridad interior."

Define como seguridad interior "a la situación de hecho, basada en el derecho, en la cual se encuentran resguardadas la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece al Constitución Nacional." (art. 2º).

Dada la distribución de competencias entre el Gobierno Nacional y los de cada provincia, la ley de seguridad interior tiene carácter de convenio, en cuanto a la acción coordinada interjurisdiccional con aquellas provincias que adhieran a la misma.

El sistema de seguridad interior, creado por la ley, está integrado por el presidente de la Nación, el Congreso Nacional, los gobernadores y las policías de las provincias que adhieran a la ley, los ministros del Interior, de Defensa y de Justicia, la Policía Federal, la Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval.

Entre las características del sistema creado por esta ley, merecen destacarse las siguientes:

■ El establecimiento de la dependencia funcional de Gendarmería Nacional y Prefectura Naval Argentina, del Ministerio del Interior, a los fines de las acciones relacionadas con la seguridad interior.

Para la época de la aprobación de la ley 24.059, ambas fuerzas de seguridad dependían orgánica y funcionalmente del Ministerio de Defensa.

La ley estableció que la conducción superior de dichas fuerzas, en materia de seguridad interna, fuera ejercida por el Ministerio del Interior, sin perjuicio de la dependencia orgánica respecto del Ministerio de Defensa, que mantenía la conducción de estas fuerzas en materia de defensa nacional.

En el informe de las comisiones de Defensa Nacional y Asuntos Constitucionales de la Cámara de Diputados se sostenía "La solución de establecer la dependencia de las fuerzas de seguridad con relación al Ministerio del Interior —tal como se hiciera en el artículo 4º de la ley 14.071 de creación del Consejo Federal de Seguridad— aparecía como difícil de conciliar con el estado militar de Gendarmería Nacional, íntimamente consustanciado con el espíritu y la tradición de dicha fuerza, como también con el cumplimiento de las funciones de las fuerzas de seguridad que corresponden al ámbito de la defensa nacional" (Cámara de Diputados de la Nación. Sesión del 12 de junio de 1991).

El Ministerio del Interior, además, dirigiría y coordinaría la actividad de los órganos de información e inteligencia, de la Policía Federal, y de Gendarmería Nacional y Prefectura Naval Argentina en lo referido a cuestiones de seguridad interior²⁴.

La actual dependencia orgánico-funcional de ambas fuerzas de seguridad (Prefectura y Gendarmería), respecto del Ministerio del Interior —dispuesta por el decreto 660/96— finalizó, en la práctica, con la duplicidad de competencias funcionales.

■ La creación de un conjunto de organismos nacionales y provinciales que tendrían competencia directa en la coordinación de las policías nacionales y provinciales y fuerzas de seguridad.

Se delegaba en el MINISTERIO DEL INTERIOR:

- a) la conducción política del esfuerzo nacional de policía
- b) la coordinación de los diversos cuerpos de seguridad y de policía nacionales y provinciales
- c) La dirección superior de Policía Federal Argentina, Gendarmería Nacional y Prefectura Naval — con los alcances ya descritos—.

Para concentrar estas funciones se creaba la SUBSECRETARÍA DE SEGURIDAD INTERIOR, de la que dependerían:

■ El CENTRO DE PLANEAMIENTO Y CONTROL: Integrado por personal superior de los distintos cuerpos de seguridad comprendidos en la ley. Su función era la asistir al Ministerio del Interior y a los comités de crisis en la conducción de los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad.

■ La DIRECCIÓN DE INTELIGENCIA INTERIOR: que asistiría al ministro del Interior en la coordinación de las actividades de información e inteligencia —a las que nos referimos en el apartado anterior—.

Para asesorar al ministro, en la elaboración de políticas en el ámbito de la seguridad interna, se crea el CONSEJO DE SEGURIDAD INTERIOR.

²⁴ Esta actividad se realizaría fundamentalmente a través de la Dirección de Inteligencia Interior, dependiente de la Subsecretaría de Seguridad Interior.



Integran el mismo miembros permanentes y no permanentes²⁵.

Sus funciones principales son, elaborar planes de coordinación e integración de las acciones desarrolladas por los distintos cuerpos; requerir de los organismos de inteligencia —civiles y de las fuerzas de seguridad y policiales— toda la información necesaria; supervisar la actuación de la Oficina del Convenio Policial Argentino; incrementar la capacitación profesional de los recursos humanos; promover la adecuación del equipamiento entre las distintas fuerzas policiales y de seguridad.

Además la ley dispone la creación de CONSEJOS PROVINCIALES de complementación del Consejo Nacional, en aquellas provincias que adhieran al Sistema.

Dentro del ámbito del Consejo de Seguridad Interior, se constituye, cuando se considere necesario para restablecer el orden en algún punto del país, un COMITÉ DE CRISIS, que ejerce la conducción política y la supervisión operacional de las fuerzas nacionales y provinciales intervinientes. Dicho Comité se integrará, en principio, por el ministro del Interior, el o los gobernadores de las provincias en que se desarrollen los hechos y los titulares de la Policía Federal, Gendarmería y Prefectura.

Cabe destacar que la muchos de estos organismos fueron desarmados o perdieron operatividad. Decretos posteriores del Poder Ejecutivo, desarticulaban algunos de ellos, o según los casos, reflejaron cierta falta de vigencia de los mismos.

Mediante el decreto 1193/94 (B.O. 21/07/94), se creó la Secretaría de Seguridad Interior y Protección a la Comunidad, como unidad dependiente directamente de Presidencia de la Nación. A ella se asignaron las funciones delegadas en el Ministerio del Interior por la ley 24.059. Así este órgano pasó a presidir el Consejo de Seguridad Interior.

El decreto 1694/94 (B.O. 17/10/94), que estableció la estructura organizativa de la Secretaría de Seguridad Interior y Protección a la Comunidad, atribuyó a la Dirección General de Políticas y Planes; y a la Dirección General de Coordinación e Inteligencia, dependientes de la Subsecretaría de Seguridad, similares funciones de las desarrolladas por el Centro de Planeamiento y Control y la Dirección de Inteligencia Interior creadas por la ley 24.059.

En el año 1996, el decreto 660/97 trasladó esta secretaría del ámbito de Presidencia al del Ministerio del Interior, modificando su nombre por el de Secretaría de Seguridad Interior. Luego el decreto 1410/97, creó como órgano asesor de esta secretaría al Consejo Asesor de Seguridad.

■ La creación de Comisión Bicameral de Fiscalización de los órganos y actividades de seguridad interior e inteligencia.

Si bien éste es otro de los organismos de control creado por la ley de Seguridad Interior, su función específica de contralor, su pertenencia al Poder Legislativo, y su devenir posterior, aconsejan tratarla de modo separado.

25 Son miembros permanentes: el ministro del Interior, en calidad de presidente del Consejo; el ministro de Justicia; el secretario de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico; el subsecretario de Seguridad Interior; los titulares de la Policía federal Argentina, Gendarmería Nacional y Prefectura Naval Argentina; y cinco jefes de las policías provinciales que adhieran al sistema, los que rotarán anualmente.

Son miembros no permanentes: el ministro de Defensa, el jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, los jefes de las policías provinciales que no integra el Consejo como miembros permanentes.

Los gobernadores de provincia podrán participar si así lo solicitan.

Integrada originariamente por seis diputados y seis senadores, la ley 24.194 (B.O. 29/04/93) elevó a ocho el número de integrantes de cada cámara.

Su función de supervisión no se limita sólo a los organismos de seguridad interior e inteligencia abarcados en el Sistema de Seguridad Interior, sino también a todos los existentes y "los que se crearán en el futuro" (art. 33, in fine).

Está facultada, fundamentalmente, a requerir información de cualquier organismo público o privado; a proponer al Poder Ejecutivo Nacional las medidas tendientes a superar las deficiencias que observe; y a requerir del Poder Judicial que cite y haga comparecer ante ella, a personas para exponer sobre los hechos que investigue; o requerir, al mismo Poder, que impida la salida del territorio nacional de aquellas personas que constituyeran objeto de investigación.

■ La expresión de situaciones en las cuales, fuera de la jurisdicción federal, podrán emplearse las fuerzas de seguridad y policiales nacionales:

Los casos enumerados en el art. 23 de la ley, se refieren a peligro colectivo para la vida, libertad y patrimonio de los habitantes, gran amenaza a los derechos, garantías o instituciones constitucionales y/o situaciones de desastre, conforme las normas de defensa civil.

De cualquier modo esto supuestos no habilitan la intervención directa de las fuerzas federales, sino a requerimiento de los gobernadores de cada provincia. Requerimiento que sólo podrá omitirse en caso de intervención federal a la provincia o estado de sitio que contemple su territorio.

■ El apoyo logístico de las Fuerzas Armadas, y el empleo subsidiario de elementos de combate de las fuerzas armadas en operaciones de seguridad interior.

En principio y de considerarlo necesario, los Comités de Crisis —a los que se ha hecho mención— podrán solicitar al Ministerio de Defensa que las fuerzas armadas asistan logísticamente a los cuerpos policiales mediante al afectación de arsenales, servicios de intendencia, sanidad, construcciones, transportes, ingenieros y comunicaciones.

Más allá de esta intervención, la ley de seguridad interior autoriza al presidente a que, previa declaración del estado de sitio, disponga el empleo de las fuerzas armadas en el restablecimiento de la seguridad interior. Esto en los casos en que, a criterio del Poder Ejecutivo, el sistema descrito por esta ley resulte insuficiente.

Esto provocó la derogación del artículo 13, y el cuadro anexo correspondiente, de la ley de defensa nacional, que vedaba la intervención de las fuerzas armadas en el territorio nacional, salvo en caso de agresiones militares.

Por último debe destacarse que la ley, en sus artículos 28 y 29, entiende como obligación primaria de la autoridad militar, la preservación de la fuerza y el restablecimiento del orden dentro de la jurisdicción militar. Aunque agrega que este tipo de atentados constituye asimismo una vulneración a la seguridad interior.

■ Se determina que los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad que integran el sistema de seguridad interior, deberán incorporar a sus reglamentos, las recomendaciones del Código de Ética Profesional establecido por la Asamblea General de las Naciones Unidas.



VI. 5 El Decreto N° 1193/94 (Secretaría de Seguridad y Protección a la Comunidad) y el Decreto N° 660/97 (Segunda Reforma del Estado)

Para el mes de mayo del año 1993 la sociedad participó de la discusión sobre la creación de una Secretaría de Seguridad, dependiente directamente del presidente de la Nación, que tendría a su cargo la "coordinación" de las policías y fuerzas de seguridad.

Alrededor de las facultades que acumularía dicho organismo, se plantearon visibles enfrentamientos en el seno del aparato estatal²⁶. Las propuestas contraponían, por un lado, la idea de creación de un órgano del que dependieran directamente la totalidad de los cuerpos de seguridad interior del gobierno nacional, a los que se sumarían una fuerza de élite, con moderno equipamiento y posibilidades de intervención rápida en conflictos de gravedad; así también la unificación presupuestaria de todas las fuerzas. Por otro lado, se apoyaba la creación de un organismo que, dentro del marco de la ley de seguridad interior, retomara las funciones delegadas en el Ministerio del Interior y, sin mayores modificaciones de competencia, se creara en el ámbito de dicho organismo un cuerpo de élite como el recientemente descripto.

El asunto perdió notoriedad, hasta que al día siguiente del atentado contra la sede de la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA), se crea por Decreto 1193/94 (B.O. 21/07/94), la Secretaría de Seguridad y Protección a la Comunidad.

Conforme lo expresado anteriormente, el texto legal sólo creaba un organismo dependiente de Presidencia de la Nación, al que se asignaban las funciones delegadas en el Ministerio del Interior y la Subsecretaría de Seguridad Interior, por la ley 24.059.

La creación permitió, sin embargo, el nombramiento de nuevo personal. La secretaría creada, conforme lo dispuesto por el decreto 1996/94, quedó exceptuada de la prohibición de cubrir vacantes existentes en su estructura organizativa establecida por el decreto 993/91 y, el decreto 1816/94, creó la Subsecretaría de Coordinación del Ministerio del Interior, a la que se transfirió al personal dependiente de la ex- Subsecretaría de Seguridad Interior.

La Secretaría de Seguridad y Protección a la Comunidad, tal como fue creada tuvo una duración de dos años. Dentro del marco de la llamada Segunda Reforma del Estado, el decreto 660/96 (B.O. 27/06/96) la ubicó dentro de la estructura orgánica del Ministerio del Interior, modificando su nombre por el de Secretaría de Seguridad Interior.

Asimismo dicho decreto transfirió a las fuerzas de seguridad dependientes del Ministerio de Defensa —Gendarmería Nacional y Prefectura Naval Argentina— y a la Dirección Nacional de Defensa Civil, al Ministerio del Interior.

Posteriormente el decreto 1410/96 (B.O. 11/12/96), aprobó la nueva estructura orgánica del Ministerio del Interior.

26 Sobre el particular ver PITA, María Victoria, "Seguridad versus Desorden Social. El control social en los tiempos del ajuste" en Cuadernos de Antropología Social N° 9, Instituto de Ciencias Antropológicas de la Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.

Este decreto establece, algo poco común en los organigramas de la Administración Pública, la doble dependencia directa de Policía Federal, Gendarmería Nacional y Prefectura Naval, tanto del ministro como de la Secretaría de Seguridad Interior²⁷.

Entre las funciones de la Secretaría de Seguridad Interior se establecen, en algunos casos, similares funciones a aquéllas conferidas por la ley 24.059 al ministro del Interior y la Subsecretaría de Seguridad Interior. Sin embargo, tanto entre las funciones de la Secretaría como de la Subsecretaría, Consejo Asesor y Direcciones que se desenvuelven bajo su órbita, desaparece la clara referencia a la coordinación de las actividades de información e inteligencia que la ley 24.059 asignaba a la Dirección de Inteligencia Interior y que el decreto 1193/94 mantenía en la Dirección General de Coordinación e Inteligencia.

Precisamente en relación a las actividades de información e inteligencia, el decreto 660/96 mantiene en la órbita de Presidencia e la Nación a la Secretaría de Inteligencia del Estado, aunque eliminó la Subsecretaría "C", que de ella dependía. Sin que pueda determinarse claramente cual es la modificación funcional ocasionada por esta eliminación. Además de constituir la única secretaría con subsecretarías "en clave", es poco lo que puede decirse en relación a las funciones que le asigna el decreto 660/96 a la Secretaría de Inteligencia del Estado, dado que el Anexo donde se describen las funciones de la totalidad de las restantes secretarías y subsecretarías de la Administración Pública Nacional, omite hacer mención a este organismo, o por lo menos no aparece publicada.

A su vez, a pesar de la existencia del Consejo de Seguridad Interior²⁸ (ley 24.059), el decreto 1410/96 entiende en sus considerandos "que resulta conveniente crear un órgano de asesoramiento para la coordinación de las actividades operativas de las Fuerzas de Seguridad y Policiales dependientes del Ministerio del Interior", para lo cual se crea bajo la órbita de la Secretaría de Seguridad Interior, el Consejo Asesor de Seguridad.

Este Consejo²⁹ tiene por función, "asistir al Secretario de Seguridad Interior en "la planificación, coordinación y supervisión de las actividades operativas de la Policía Federal Argentina, Gendarmería Nacional y Prefectura Naval Argentina, tendientes al cumplimiento de las políticas del área"

Las funciones del Consejo Asesor de Seguridad son diferentes de las del Consejo de Seguridad Interior de la ley 24.059, y sólo se refieren a los cuerpos de seguridad del gobierno federal. Sin embargo la creación del mismo implica plasmar una orientación del Consejo de Seguridad, diferente de la que le otorgaba la ley de seguridad interior. Por otra parte, el Consejo de Seguridad Interior sólo aparece mencionado entre las tareas de las que deben ocuparse las Direcciones Nacionales dependientes de la Secretaría del Interior.

VII. ALGUNAS OBSERVACIONES A MODO DE CONCLUSIÓN

La dinámica de la normativa analizada, permite verificar la continuidad de ciertos núcleos frente a la inestabilidad de gran parte de estructuras que interactúan con ellos.

27 Esto puede verse en el los esquemas que grafican la estructura orgánica del Ministerio del Interior, no hay referencia "textual" que aclare algo al respecto.

28 Aunque desaparece la mención que el decreto 1193/94 hacía sobre la presidencia del Consejo de Seguridad Interior.

29 Integrado por el Secretario de Seguridad Interior, en calidad de presidente, el Subsecretario de Coordinación de Programas de Seguridad Interior, los Jefes de Planeamiento y Operaciones de la Policía Federal Argentina, Gendarmería Nacional y Prefectura Naval Argentina, los Directores de la Secretaría de Seguridad Interior y demás funcionarios que designe el Ministerio del Interior. (art. 15 de cr. 1410/96)



La estabilidad orgánica de los cuerpos policiales y de seguridad, se contraponen a la variación de los organismos creados a los fines de dirigir y controlar su accionar.

En términos políticos esto tiende a consolidar las prácticas de algunos actores frente a otros. Tanto la continuidad de las políticas de seguridad, como las posibilidades de cambio, estarán en gran parte definidas por los actores que se presentan como núcleos más estables, o estructurantes del sistema.

Seguramente, asociado a esta característica institucional, distintos momentos y circunstancias históricas, generaron instrumentos de coordinación diversos, cuyo poder y funciones reales mutaban rápida y radicalmente en poco tiempo. En algunos casos estos organismos son suprimidos; en otros insertados en un nuevo sistema donde se desdibujada el perfil con el que habían sido creados; en ocasiones se los mantienen vigentes, pero se crean estructuras paralelas que reducen su poder.

En algunos sectores, especialmente en los organismos colegiados de coordinación, el esquema contiene una red de instituciones, que es fácil asociar con una superposición de "restos geológicos" que fueron dejando distintas improntas políticas.

Existen también, importantes diferencias de sentido y contenido según que la normativa sobre seguridad haya sido aprobada por leyes del Congreso Nacional o por decretos del Poder Ejecutivo. Las leyes han tendido a generar amplios y diversificados sistemas, en los cuales participan distintos actores. Las normas dictadas por el Poder Ejecutivo tienden a reacomodar dichos sistemas, en general concentrando funciones. En muchos casos, además, la creación de entes de coordinación por el Poder Ejecutivo, tuvo como función principal servir de señal política más que desarrollar un función orgánica dentro de la estructura del Estado.■

CHRISTIAN COURTIS*

El control democrático de las actividades de inteligencia y seguridad del Estado

“Cualquier acción referida a los derechos de otras personas cuyo principio no sea compatible con la publicidad, es injusta”

Immanuel Kant, La paz perpetua.
De la concordancia de la Política con la Moral según los conceptos trascendentes del Derecho Público.

1. Seguridad y secreto. Las actividades de inteligencia y seguridad frente a los principios del Estado de derecho.

Si partiéramos de un punto vista estrictamente normativo, apoyados en sustancia en el diseño político-institucional proyectado por la Constitución, poco cabría hablar al respecto del control de las actividades de inteligencia y seguridad del Estado. El sometimiento del Estado al derecho, la comprensión de la estructura política de las instituciones estatales como garantía para el goce de derechos por parte de los ciudadanos y habitantes, y la dependencia de las agencias de inteligencia y seguridad con respecto al Poder Ejecutivo, resultando éste a su vez limitado en su accionar por las reglas constitucionales que garantizan el equilibrio y control mutuo de los poderes del Estado, resultarían razones suficientes para suponer la inexistencia de motivos específicos que califiquen a las actividades de inteligencia y seguridad como merecedoras de una atención y control diferenciado, que vaya más allá de la habitual dinámica centrípeta del ejercicio del poder. Sin embargo, especialmente en países que, como los nuestros, han

* Abogado. Master en Derecho por la Universidad de Virginia. Asesor del H. Senado de la Nación. Miembro del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP).

experimentado una prolongada sucesión de interrupciones y de quiebres institucionales, la realidad a la que nos enfrentamos es bien distante de la descrita en el cuadro expuesto antes. La propia organización de las actividades de inteligencia y seguridad ha respondido en nuestros países a una lógica institucional claramente opuesta a la que emana de los principios del Estado de derecho y de la organización republicana del gobierno. Quisiera dedicar este primer punto a bosquejar una contraposición entre dos tipos puros o ideales de organización político-institucional del Estado, útil para dar cuenta de la especial tensión que caracteriza a las actividades que estamos discutiendo. Mi intención no es la de brindar un panorama histórico completo del origen y significado de estos tipos ideales, sino más bien señalar algunas de las características de cada modelo que, según creo, pueden explicar con alguna riqueza las dificultades de reducción de las actividades predominantemente organizadas sobre la base de uno de ellos a la lógica del modelo restante.

a) El modelo de Estado absoluto:

Tal vez la característica que más cabalmente describa este modelo es la que podríamos denominar una teoría unitaria del poder. De acuerdo a esta concepción, teñida a veces de connotaciones místicas — debido a las cuales se la señala como una teoría del poder no completamente secularizada¹ — el Estado encarna la unidad del poder político. Esta unidad del poder político constituye, para esta visión, una condición necesaria para la existencia de vida social organizada². El poder reviste entonces caracteres positivos, resultando el principal factor de integración de la sociedad civil.

Constituyen ejemplos históricos de este modelo el despotismo ilustrado, los estados absolutos de los Siglos XVI y XVII, los regímenes autoritarios y fundamentalistas, y aún se encuentran ciertas connotaciones propias de él en la concepción jacobina de la soberanía popular absoluta y de la ley como expresión de la voluntad general. De acuerdo a este esquema, la teoría de división de poderes significa un mero reparto administrativo de funciones: se trata de una división funcional del trabajo, debida a la imposibilidad de que una única persona desarrolle todas las actividades del Estado, pero no reviste carácter sustancial. Por ende, el Estado puede disolver en cualquier momento esa división, cuando las circunstancias políticas lo requieran. La división de funciones se entiende como una delegación de ese cuerpo sagrado de soberanía del Estado por razones eminentemente prácticas. Del mismo modo, el Estado puede reservarse una serie de funciones y facultades sobre las que no tiene obligación de dar razones ni de rendir cuentas.

De esta forma de entender al poder se infiere también la posibilidad de guardar silencio o mantener el secreto acerca de la actividad desarrollada por el Estado. Siendo el ejercicio del poder una materia que compete exclusivamente al Estado, es el propio Estado quien tiene facultades para decidir cuáles de sus actos cobran carácter público, y cuáles de sus actos se mantienen en reserva.

Del arraigo de una concepción de soberanía estatal absoluta, derivan una serie de nociones que siguen formando parte del vocabulario jurídico-político de nuestra época. Pueden mencionarse como ejemplos, entre varios otros, la noción de secreto de estado³, la idea de razón de estado⁴, la noción administrativa de "hecho del príncipe", la teoría administrativa de la "esfera de reserva de la administra-

1 Cfr. Kantorowicz, E., "Mystères de l'Etat", en *Mourir pour la patrie*, Paris (1984), pp. 75-103; id., *Los dos cuerpos del rey*, Madrid (1985); "La crisis del jurisdismo. Conversación con Pierre Legendre (realizada por Enrique Kozicki)", en AAVV, *El discurso jurídico*, Buenos Aires (1982), pp. 41-51.

2 Creo que basta con citar por todos a Hobbes, T., *Leviatán*, Madrid (1989). V. también Anderson, P., *El estado absolutista*, Madrid (1979).

3 V. Vázquez Montalbán, M., "Contra el secreto de estado"; Movilla Alvarez, C., "El secreto de Estado entre el control y el



ción”, la existencia de actividades reservadas, la noción de “actividad estratégica” (hidrocarburos, industria petroquímica, energía nuclear, investigación militar), la teoría de las “cuestiones políticas no justiciables”, el diseño de la instrucción inquisitiva en materia de persecución penal⁵, la inmunidad soberana de los estados extranjeros, etc.

b) El modelo de Estado de derecho

A diferencia del modelo descrito anteriormente, la teoría que subyace a la noción de Estado de derecho presenta considerables reservas al respecto de la representación del poder como un fenómeno idealmente concentrado. El poder se asume en esta óptica como un mal necesario, como una concesión instrumental para garantizar la libertad, el goce de derechos y la seguridad de las personas. No obstante esta asunción, para la teoría política que funda el Estado de derecho, la concentración de poder resulta liberticida⁶. De modo que, para esta concepción, la tarea fundamental del diseño institucional del Estado consiste en la construcción de un sistema de control y subdivisión del poder, capaz de permitir una doble función: por un lado, servir de salvaguarda del goce de derechos por parte de las personas, y por otro, constituir una barrera efectiva contra la concentración de poder. En este sentido, se trata de un teoría política centrada en el equilibrio del poder⁷.

Presentado este cuadro, las piezas que completan este diseño institucional nos resultan familiares, ya que constituyen la base del modelo constitucional republicano plasmado en las Constituciones políticas de nuestros países. El primer corolario de este esquema es el sometimiento del propio Estado al derecho, es decir, la idea de que el funcionamiento del Estado está regido por un corpus legal que lo precede y que limita su actividad tanto en cuanto al contenido de sus posibles actos como en cuanto a los procedimientos de actuación. A diferencia del modelo del Estado absoluto, se produce una suerte de “mediatización” de la soberanía, noción que se despersonaliza y se transforma en la continuidad de un sistema de reglas⁸.

Un segundo corolario que informa el diseño republicano de Estado lo constituye el principio constitucional de división de poderes, que, a diferencia de la justificación meramente administrativa que comentábamos párrafos arriba, resulta uno de los ejes centrales de la organización del poder. La justificación del principio de división de poderes reviste en este contexto carácter sustancial, ya que responde directamente a la misión de evitar la concentración del poder, permitiendo a su vez al Estado cumplir su rol de garantía de los derechos individuales. La teoría de la división de poderes supone concretamente una ingeniería institucional destinada a la fragmentación del poder en ramas de gobierno diferenciadas que

privilegio”; Revenga, M., “El control del secreto de Estado. Reflexiones (preliminares) de derecho comparado”; y Gor, F., “La prensa frente al secreto”, todos en *Jueces para la Democracia. Información y debate* 25 (1996), pp. 9-28. También Carrillo, M., “Información y secreto: ¿relaciones conflictivas?”, en *Jueces para la Democracia. Información y debate* 23, (1994) pp. 3-8.

4 V. Estévez Araujo, “Razón de Estado y lucha por los derechos”, en *Jueces para la Democracia. Información y debate* 22, (1994), pp. 14-16.

5 Cfr. Ferrajoli, L., *Derecho y razón*, Madrid (1995) pp. 40-45.

6 “Un ciudadano individual tiene que ser protegido no sólo contra otros ciudadanos, sino contra el Estado”, Aarnio, A., “Sobre el derecho y el Estado de Bienestar”, en *Derecho, racionalidad y comunicación social*, México (1995), p. 40.

7 V. Baratta, A., voz *Stato di diritto*, en Negri, A. (ed.), *Scienze politiche, I, Enciclopedia Feltrinelli-Fischer*, Milán (1970), pp. 509-523.

8 V. Bobbio, N., “¿Gobierno de los hombres o gobierno de las leyes?”, en *El futuro de la democracia*, Barcelona (1984), pp. 195 y ss.

se controlan mutuamente —noción plasmada en la concepción constitucional estadounidense del control del poder a través de un sistema de “pesos y contrapesos”⁹. La repartición de competencias estatales entre las distintas ramas de gobierno y el sistema de control interpodere resultan para este modelo la garantía del cumplimiento de la función que justifica la creación artificial del Estado, es decir, la protección de la seguridad de las personas y el aseguramiento del goce de derechos y libertades.

Un tercer corolario de esta concepción acerca del gobierno y del poder es la necesidad de control externo del Estado por parte de la ciudadanía¹⁰. En el esquema del Estado republicano representativo clásico, este control se da a través del ejercicio electoral periódico, de la renovación parcial del parlamento, etc., pero también de la posibilidad de llevar al Estado a juicio por sus actos. Uno de los presupuestos de este control externo del Estado, ligado a su vez tanto al sometimiento del Estado al derecho como al principio de división de poderes, es el principio de publicidad de los actos de gobierno. La publicidad de los actos de gobierno: a) obliga al gobierno a dar cuenta de sus actos, mandato que se funda tanto en el sometimiento a la consideración pública de la actuación ya realizada, como en la prevención de la realización de actos ilegales o abusivos a los que se verían tentados los funcionarios estatales de no exigírseles que documenten su actividad; b) permite a los ciudadanos obtener información acerca de la actuación estatal, lo que constituye la base de su formación de opinión acerca del gobierno (evaluación de la actividad legal del gobierno); c) permite a los individuos conocer y corregir los posibles abusos, transgresiones y omisiones que constituyan una amenaza para el ejercicio de sus libertades y derechos (evaluación de la actividad ilegal del gobierno).

Como puede verse, la contraposición de estos dos modelos resulta útil para situar la discusión en torno al control de las actividades de inteligencia y seguridad del Estado. De acuerdo a la tesis que pretendo sugerir, en nuestros países las actividades de inteligencia y seguridad pueden entenderse como un núcleo de funciones estatales que responde a un esquema de funcionamiento de rasgos cercanos al modelo del Estado absoluto y previos al modelo del Estado de derecho. No pretendo sostener que constituyan un “estado paralelo” —ya que evidentemente nos estamos refiriendo a un área muy limitada de funciones— sino que más bien se trata de un conjunto de actividades que responden a una lógica de funcionamiento paraconstitucional. Resulta en este caso de especial relevancia señalar que, consideradas desde el eje secreto/publicidad, la gran mayoría de las actividades de inteligencia y seguridad se alinean bajo el primer término del par, tanto en lo que hace a los mecanismos de toma de decisiones, como en cuanto a las decisiones tomadas.

Los problemas que plantea el contralor democrático de las actividades de inteligencia y seguridad del Estado tienen como base la gran dificultad que supone conciliar los rasgos de la organización de dichas actividades, que responden a una lógica cercana a la del Estado absoluto, con los principios de organización institucional del Estado de derecho. En efecto, de acuerdo a la lógica de organización del Estado absoluto, la existencia de controles públicos, el principio de publicidad de los actos de gobierno, la necesidad de dar cuenta de las actividades, la existencia de límites formales y materiales a la actuación del Estado constituyen un conjunto de trabas hacia las actividades de investigación, y resultan a su vez una barrera contra la celeridad y la eficacia de estas actividades, o bien como una señal de alarma hacia las personas que son objeto de investigación. La justificación última que se esgrime para mantener la opacidad de la organización y funcionamiento de los servicios estatales de inteligencia y seguridad es la necesidad de salvaguarda de la seguridad pública, que —de acuerdo a esta visión— se vería comprome-

9 V. por todos Hamilton, A., Madison, J. y Jay, J., *El federalista*, México (1943), LI, pp. 219-223.

10 V. Hamilton, A., Madison, J. y Jay, J., *El federalista*, cit., XLIX-L, pp.214-219.



tida si se exigiera a estos organismos ajustarse a los principios de organización propios del modelo del Estado de derecho.

Por el contrario, desde la lógica propia del modelo del Estado de derecho, la organización de las actividades de inteligencia y seguridad de acuerdo a rasgos cercanos al modelo del Estado absoluto constituye la entronización de un cuerpo de actividades inquisitoriales, incontroladas y, en resumen, peligrosas. Como dijimos, algunos de los rasgos que caracterizan a la organización de estas actividades —su secreto, la inexistencia de firmes controles interpoderes, la posibilidad de vulneración de derechos individuales— coinciden justamente con aquellos aspectos del modelo de Estado absoluto que el modelo de Estado de derecho pretende evitar. Por otro lado, paradójicamente, si la justificación de estos rasgos de la organización de las funciones de inteligencia y seguridad apela a las necesidades de la seguridad pública, desde el modelo de Estado de derecho se ve a esta organización como un foco de actividades peligrosas para la seguridad pública, cuyo origen reside en este caso en el propio estado. Esta consideración opuesta de las necesidades de la seguridad pública deriva directamente de las diferentes concepciones acerca del poder que comentábamos en el inicio de este acápite. Para la concepción del Estado absoluto, las amenazas a la seguridad pública sólo pueden provenir de la sociedad civil, en la medida en que, de acuerdo a su teoría unitaria del poder, la fuente de las amenazas únicamente puede ubicarse fuera del Estado. Además de ello, constituyendo la unidad del poder una condición de subsistencia de la sociedad civil, cualquier amenaza al ejercicio de poder absoluto se convierte en una amenaza para la seguridad pública. Por el contrario, para la teoría del poder que subyace al modelo de Estado de derecho, la única justificación de toda actividad estatal es la salvaguarda de los derechos y libertades de las personas. De modo que, para este modelo, la construcción de la noción de seguridad pública incluye fundamentalmente el respeto de los derechos y libertades individuales, y por ende, excluye toda actividad que pueda poner en peligro estos derechos y libertades, sin importar que ella provenga del Estado o de la sociedad civil¹¹. Como hemos dicho, para esta concepción, la concentración incontrolada de poder resulta una amenaza para las libertades individuales, de manera que la organización de las actividades destinadas a proteger la seguridad pública debería subordinarse a los mecanismos de fragmentación y contralor mutuo del poder, ya que de lo contrario ella misma constituiría una amenaza contra la seguridad pública.

2) Mecanismos de control tradicionales

Establecido que al menos una parte sustancial del problema que plantea el control de las actividades de inteligencia y seguridad desarrolladas por el Estado reside en la divergente lógica que enfrenta a la organización de los organismos de inteligencia y seguridad con la filosofía clásica del Estado de derecho y la teoría del Estado republicana, uno de los primeros puntos a explorar consiste simplemente en la extensión de los mecanismos de contralor formales del Estado de derecho hacia estas actividades. Si, como vengo diciendo, la lógica que domina a las actividades de inteligencia y seguridad del Estado responde a un esquema conceptual anterior al del Estado de derecho y, específicamente, a la concepción republicana de gobierno, el primer esfuerzo teórico debe dirigirse —aunque esto resulte obvio— a conciliar el desarrollo de dichas actividades con los mecanismos tradicionales del diseño institucional clásico del Estado constitucional moderno. A primera vista la simplicidad de la propuesta parece sorprendente; cabe señalar, sin embargo, que en el actual estado de la cuestión gran parte de las actividades de inteligencia y seguridad permanecen al margen de las formas clásicas de control republicano.

11 Cfr. Gómez Orfanel, G., "Secretos de Estado: algo más de lo mismo", en *Jueces para la democracia. Información y debate*, N°27, noviembre 1996, pp.7 y ss.

Son reiteradas las voces que señalan las limitaciones de la democracia formal, y que claman por un tipo de democracia sustancial y participativa que supere el tradicional modelo representativo¹². Tal vez resulte paradójico entonces que, en épocas en las que constituye casi un tópico señalar el déficit participativo de los mecanismos políticos tradicionales del Estado de derecho democrático, en especial en América Latina, algunos de estos mecanismos sean reivindicados como forma democrática de control de las actividades de inteligencia y seguridad. La respuesta que cabe es evidente: en muchos de nuestros países las actividades de inteligencia y seguridad jamás han estado sometidas a ningún tipo de contralor, siquiera formal, que respondiera al esquema teórico y al diseño institucional clásico del Estado de derecho democrático, de modo que, pese a las señaladas deficiencias de los mecanismos institucionales clásicos respecto a la participación política general, no cabe duda de que el contralor de algunos de estos mecanismos formales resultaría un decidido avance, no siendo arriesgado conjeturar el cumplimiento de sanas funciones disuasorias y de control preventivo. En el tema que nos ocupa, parte del esfuerzo a realizar implica justamente someter las actividades de inteligencia y seguridad a aquellos mecanismos formales a los que en otro contexto se juzga limitados. En este caso, el control ciudadano de las actividades de inteligencia y seguridad se ejercería indirectamente, a través de los mecanismos tradicionales de la democracia representativa, es decir, a través de los canales clásicos de la organización de partidos políticos, el funcionamiento del parlamento, los controles interpoderes, etc.

La enumeración de los mecanismos de contralor a los que vengo aludiendo debería incluir:

a) La formulación explícita de una política estatal en materia de inteligencia y seguridad

Pocas dudas caben acerca de las ventajas de la discusión abierta de la política pública que adopte el Estado en materia de inteligencia y seguridad. La formulación explícita de tal política, efectuada a través de la actuación del Congreso de la Nación —estableciendo el marco normativo aplicable— y del Poder Ejecutivo —especificando las directrices de política pública dentro de ese marco— constituye el primer requisito de contralor democrático de las actividades de inteligencia y seguridad. En línea con lo dicho anteriormente, el debate público de estas cuestiones en el seno del Congreso y su repercusión en medios de comunicación, académicos y organizaciones de la sociedad civil resulta fundamental para enmarcar las actividades mencionadas dentro del esquema republicano de gobierno¹³.

En el actual contexto argentino, tal formulación supondría la discusión parlamentaria de una ley de actividades de información e inteligencia, actualmente inexistente, que establezca el marco normativo de actuación de las agencias públicas de inteligencia. En cuanto a las actividades de seguridad interior, la constante derogación de las disposiciones de la ley formalmente vigente por decretos posteriores¹⁴ marca la necesidad de un nuevo debate parlamentario de la materia, en el que el principio de legalidad y la primacía de la ley queden refirmadas de modo palmario. El debate de leyes semejantes implicaría la presumible participación activa del Poder Ejecutivo, de quien dependen formalmente los organismos de inteligencia y seguridad de acuerdo a nuestra estructura estatal. La presentación de varios proyectos de ley y su fundamentación a través de las respectivas exposiciones de motivos, la participación en reunio-

12 V., por ejemplo, Barber, B., *Strong Democracy*, Berkeley (1984); Pateman, C., *Participation and Democratic Theory*, Cambridge (1970); Gutman, A. y Thompson, D., "Moral conflict and political consensus", en *Ethics*, 101, octubre 1990; Nino, C., *Fundamentos de derecho constitucional*, Buenos Aires (1992); Lechner, N., *Los patios interiores de la democracia*, Santiago (1988).

13 Cfr. Nino, C., *Fundamentos de derecho constitucional*, cit., Caps I y II.

14 Ver al respecto los trabajos de Gustavo Palmieri y Marcelo Sain, en el marco de este mismo Seminario.



nes de comisión de los organismos interesados, la celebración de audiencias públicas, las diversas etapas de discusión parlamentaria, y la reglamentación expresa de la ley sancionada por parte del Poder Ejecutivo, haciendo transparente en sus considerandos la motivación que la inspira, tomaría explícitos los principios de política pública destinados a regir dichas actividades, y ofrecería bases sólidas para la crítica pública del accionar del gobierno en la materia. Como puede verse, semejante tratamiento implica ubicar el procedimiento que defina los principios que rijan la cuestión dentro de claros parámetros constitucionales: el principio representativo de gobierno, el principio de división de poderes, el principio de publicidad de los actos de gobierno.

Por otro lado, en cuanto al contenido de la ley, resulta necesaria la consideración explícita y la reglamentación taxativa de los supuestos que autoricen la restricción o intromisión en el ejercicio de derechos individuales (pauta que remite a la exigencias del principio de legalidad), con el establecimiento de los debidos mecanismos de contralor, que deben garantizar el control judicial suficiente (principio de división de poderes)¹⁵.

b) El sometimiento de las actividades de inteligencia y seguridad a los requisitos formales de rendición de cuentas de toda actividad estatal

Aunque parezca inaudito, uno de los factores que determinan la falta absoluta de control de las actividades de inteligencia del Estado está dada por la ausencia de contralor sobre el monto presupuestario que tienen a disposición, el destino de esos gastos y la inexistencia de obligaciones de rendición de cuenta de esos gastos. El tema que ha resultado más irritante frente a la opinión pública es el del monto y destino de los gastos reservados. No son muy originales las medidas a tomar en esta materia: es necesaria la previsión presupuestaria explícita por rubros, con el mantenimiento, cuando corresponda, del secreto del destino específico, ya que no todos los gastos de inteligencia tienen status suficiente para ser calificados de reservados. Tal sistema supondría además un escrutinio estricto de gastos reservados. Por otro lado, huelga señalar la necesidad de establecimiento de un sistema de contralor que, con las garantías del caso, pueda exigir la rendición de cuentas por rubro, manteniendo el secreto de las actuaciones. Nada impide que la facultad constitucional de examen de la cuenta de inversiones por parte del Congreso, sea delegada, por razones de especialidad y de reserva (art. 75 inc. 8), en una Comisión parlamentaria¹⁶. De todos modos, trátase de una Comisión Bicameral del Congreso con participación de los bloques minoritarios, o bien de un sistema de auditoría y control externo legal y financiero, es menester extender el control del uso de los fondos públicos a las actividades de aplicación de gastos reservados, facultando al órgano pertinente a requerir la documentación correspondiente y a aplicar sanciones ante la reticencia de los organismos que son objeto de control. Tal vez la sanción más adecuada para la utilización indebida de fondos reservados, además de las acciones administrativas y contables que correspondan, sea hacer público el monto y destino del dinero empleado con fines espúeos.

c) El empleo de los mecanismos de control interpoderes

Ya hemos señalado en la introducción que una de las respuestas que ofrece la teoría republicana clásica frente a los peligros de la concentración de poder es la consolidación de un sistema de contralor mutuo entre los poderes del Estado, cristalizada a través de la metáfora del equilibrio de un sistema de

15 Cfr. al respecto Ferrajoli, L., *Derecho y razón*, cit., pp. 91-97.

16 De acuerdo al art. 79 de la Constitución, incorporado por la reforma de 1994 y aún no reglamentado por las Cámaras.

"pesos y contrapesos". Parte de los evidentes excesos en el accionar de los organismos de inteligencia y seguridad está dada por la ausencia e insuficiencia de dichos controles.

El empleo de los mecanismos de control interpoderos supone la existencia de formas de contralor del cumplimiento de los objetivos de políticas públicas establecidos previamente en la legislación por parte de organismos administrativos, tales como los organismos de seguridad e inteligencia. Los mecanismos conocidos al respecto son:

-los pedidos de informes de ambas Cámaras del Congreso sobre la actividad y funcionamiento de los organismos sujetos a control;

-fundamentalmente, empleo de comisiones parlamentarias encargadas de evaluar la actividad de los organismos de inteligencia, recibir denuncias, iniciar investigaciones y solicitar informes y requerir la comparecencia de los funcionarios responsables. En el marco de la Ley 24.059 (Ley de Seguridad Interior), se ha constituido la Comisión Bicameral de Fiscalización de los órganos y actividades de seguridad interior e inteligencia, aunque sus facultades son limitadas¹⁷. El resorte institucional constituido por las comisiones parlamentarias ha revelado ser insuficiente como forma regular de control externo del funcionamiento de los organismos de seguridad e inteligencia, funcionando más bien como mecanismo de resonancia política de objeto especializado ante casos de tragedias, irregularidades ostensibles o escándalos. El trabajo en comisión admite, sin embargo, un grado de especialización mayor que el ofrecido por el plenario de cada Cámara, más proclive a la politización. El mecanismo permite, además, establecer algún tipo de correa de transmisión institucional entre los reclamos y quejas de la sociedad civil, y el tradicional hermetismo corporativo de los organismos de inteligencia y seguridad.

-por último, la sobrecarga de funciones asignadas al Congreso de la Nación hacen necesario desarrollar el contralor sobre los organismos de seguridad e inteligencia de mecanismos más modernos, tal como las figuras de raigambre constitucional del Defensor del Pueblo y de la Auditoría General de la Nación. Nada impide en estos casos una reglamentación especial, que tome en cuenta las especiales características y necesidades de las actividades de inteligencia y seguridad.

Con respecto a las posibilidades efectivas de contralor de estos mecanismos institucionales cabe formular algunas aclaraciones:

1) En este plano, el control "democrático" de la actividad de los organismos de inteligencia se realiza fundamentalmente a través de los medios indirectos de la democracia representativa. No resulta ocioso entonces destacar la importancia del rol de los partidos políticos en este esquema, y en especial del rol asignado a los partidos de la oposición, garantizando por ejemplo la conformación pluripartidaria de las comisiones, o la legitimación de los bloques minoritarios para formular pedidos de informes concretos al Poder Ejecutivo y sus dependencias. En cuanto a la participación ciudadana en estos mecanismos, resulta limitada por la estructura y funcionamiento de los mecanismos de la democracia partidaria. Como dijimos, cabe la posibilidad de que las organizaciones de la sociedad civil dirijan sus denuncias y reclamos a la comisión parlamentaria respectiva, o al Defensor del Pueblo. No debe subestimarse, sin embargo, la necesidad de cumplimiento de algunos mecanismos de contralor formales de la democracia representativa. Entre ellos, siempre es necesario destacar el principio de publicidad de los actos de gobierno, la necesidad de publicación de las normas a través de la cuales manifiesta su actuación la administración, la publicación de las rendiciones de cuentas, la elaboración de estadísticas y la difusión de los informes de carácter público de los organismos de inteligencia, la publicidad de la evaluación de la actividad de aquéllos por parte de sus órganos de contralor. El acceso público a esta documentación cons-

¹⁷ Me remito al respecto al trabajo de Marcelo Sain, presentado en el marco de este mismo seminario.



tituirá una herramienta invaluable para el control público efectivo de las actividades que han permanecido en penumbras durante años.

2) La ampliación de los mecanismos de contralor de la democracia representativa a las actividades de seguridad e inteligencia exige evidentemente un "equilibrio" de intereses: algunas de las actividades bajo control requerirán modalidades especiales, las que pueden incluir la reserva o confidencialidad de algunas actuaciones, formas específicas de mantener la reserva sobre el manejo presupuestario, el deber de secreto o sigilo de parte de los funcionarios que constituyen el órgano de contralor, etc. En alguna medida, el contralor quedará restringido a la esfera de conocimiento de los miembros del organismo de contralor y no verá la luz pública. De todas maneras, estas concesiones requieren a su vez nuevos contrapesos, a fin de no diluir las posibilidades de contralor en el marco de un círculo de secreto mayor. La pluralidad de mecanismos de contralor, la conformación pluripartidista de dichos mecanismos, y la posibilidad de formas de acción concreta, como por ejemplo, denuncias o recursos judiciales de carácter reservado ante la evidencia de la comisión de ilícitos, constituyen formas de impedir el mantenimiento de un clima de cercanía entre los organismos controladores y los controlados.

3) Evidentemente, la mayoría de estos mecanismos formales tiene claras limitaciones, señaladas en general por quienes abogan por una democracia más participativa. Como se sabe, los mecanismos de contralor institucionales se caracterizan por una estructura burocrática y poco dinámica, que atenta contra la celeridad y efectividad de su actuación. La conformación de las comisiones parlamentarias por legisladores que desarrollan varias otras funciones redundante en la lentitud y fragmentariedad de las posibilidades concretas de control. Asimismo, los mecanismos de contralor institucionales forman parte del sistema político, y están integrados por políticos profesionales, cuya carrera y aspiraciones políticas dependen del respeto de las reglas informales de ese sistema, hecho que tiende a moderar el celo de los miembros de órganos tales como las comisiones parlamentarias. Por otro lado, las mayorías de las comisiones parlamentarias, y de los plenarios de cada Cámara, corresponden habitualmente al partido de gobierno, del cual dependen los organismos de seguridad e inteligencia. La lealtad partidaria atenta muchas veces contra el control efectivo, dado que la difusión de la realización de actividades irregulares por parte de los organismos objeto de control significa a su vez un demérito político para la autoridad responsable. Esto redundante en la poca independencia de los integrantes de las comisiones, y en el mantenimiento de cortapisas legales que limitan las facultades de investigación y de reclamo de rendición de cuentas.

Todos estos factores se potencian cuando, por el tenor de las actividades sujetas a control y fiscalización, las excepciones a los principios generales de funcionamiento del gobierno republicano son mayores y correlativamente la publicidad de las actividades y el grado de control es menor. En cuanto al debate de las leyes regulatorias de las actividades de seguridad e inteligencia, esto se traduce en una excesiva generalidad, en el carácter programático o en el mero valor de expresión de deseos de muchas de sus disposiciones, y en las dificultades de su implementación. En cuanto a los mecanismos de control interpoderos, en especial en el caso de las comisiones parlamentarias de fiscalización y control, tal vez su defecto principal radique en el carácter lagunario y a posteriori del control sin posibilidades concretas de mantener un permanente control externo, y mucho menos un control interno mínimamente efectivo. Esta debilidad tiene como contracara la facilidad para burlarlos, convirtiéndolos en mecanismos meramente formales, que sólo impulsan su actuación ante un escándalo o una tragedia.

Las excepciones que caracterizan a las actividades de inteligencia y seguridad proporcionan también un ámbito de discrecionalidad de difícil contralor. No es necesario un agudo estudio de teoría de la organización para señalar que la dinámica de concentración de poder de organismos tales como los de

seguridad e inteligencia, se traduce con frecuencia en la defensa a ultranza de un grado irreductible de discrecionalidad, supuestamente fundado en las necesidades "funcionales" del servicio. La dificultad de establecer criterios firmes de delimitación, debido a la de por sí indeterminada tarea de estos organismos y a las fuertes connotaciones emotivas que provocan términos como "seguridad", "prevención", "inteligencia" "amenaza", "actividades peligrosas", etc., termina justificando cierto margen de arbitrariedad, cuya supuesta garantía residiría en la especialización y capacidad técnica de dichas reparticiones estatales. Estos márgenes constituyen "zonas de reserva" ante las que los mecanismos formales de control renuncian voluntariamente a intervenir.

En general, puede decirse que los mecanismos de control formal resultan aptos para requerir la responsabilidad política de algunos funcionarios después de producido un escándalo o un grave incumplimiento o negligencia, pero poco efectivos para el seguimiento general del desarrollo de estas actividades.

Sin embargo, sin tratarse de una panacea, el cumplimiento de algunas obligaciones formales y la obligación periódica de rendir cuentas supone algún grado de autocensura y de cuidado por parte de los responsables de los organismos de seguridad e inteligencia, que no existiría de tratarse de actividades absolutamente incontroladas. La publicidad, aunque sea parcial, proporciona a las organizaciones de la sociedad civil y a los medios de comunicación elementos para requerir un control más estrecho por parte de los organismos de contralor. En suma, desechar el perfeccionamiento de este tipo de mecanismos por considerárselos defectuosos supondría abandonar las herramientas —formales, burocráticas tal vez— que nos proporciona el diseño institucional del gobierno republicano y el sistema de partidos políticos. El costo que ha pagado el país para obtener semejante conquista, y los resultados infinitamente peores a los que nos ha llevado su desprecio, en general y en esta materia en particular, constituyen razones de peso para no menospreciar estos mecanismos.

3) Participación ciudadana en el control de las actividades de inteligencia y seguridad

Hasta aquí hemos referido formas de contralor institucionales, vinculadas con el esquema de equilibrio mutuo de los poderes del Estado en la estructura republicana de gobierno. Como hemos dicho, en estos casos la participación ciudadana en el contralor de las actividades estudiadas se circunscribe a los canales clásicos de la política partidaria, y a la posibilidad de efectuar denuncias ante los organismos de control constituidos. El rol que cabe a los particulares y a las organizaciones de la sociedad civil resulta por ende relativamente limitado, ya que la prosecución de la fiscalización, más allá de la denuncia o de la manifestación de preocupación acerca de algún tema, exige la concurrencia de algún funcionario —senador, diputado, defensor del pueblo. Dedicaré este párrafo a analizar algunas formas de contralor de las actividades de inteligencia y seguridad cuyos actores principales son los particulares y las organizaciones de la sociedad civil, a través de la promoción de acciones ante el Poder Judicial. Me refiero a las acciones de hábeas data y de amparo. Evidentemente, podría decirse que también se trata de mecanismos formales de control, ya que quien los lleva a cabo en última instancia es un poder del Estado, el Poder Judicial. Sin embargo, y sin perjuicio de otras formas de control judicial, como las acciones penales contra funcionarios de seguridad e inteligencia que cometan hechos ilícitos, o la nulidad de sus actuaciones en contravención a la ley¹⁸, creo que lo que distingue fundamentalmente los mecanismos de

18 Remito aquí al trabajo de Manuel Garrido, Fabricio Guariglia y Gustavo Palmieri, presentado en este mismo Seminario.



contralor institucionales asentados sobre los poderes "políticos"¹⁹ del gobierno, de estos mecanismos, es la legitimación directa de los ciudadanos para proponer y describir el conflicto que presentan en términos de una semántica de los derechos, exigiendo una definición judicial de la situación en esos términos²⁰. En este sentido, son los ciudadanos quienes quedan habilitados para reinterpretar, en términos de vulneración de sus derechos, los principios que deben regir el orden republicano, promoviendo la "censura" judicial de la actividad estatal que no se ajuste a dichos principios²¹. Nada de esto sucede con los conflictos llevados ante los demás poderes del Estado, frente a los cuales la denuncia hecha por los ciudadanos cobra más bien la forma de "insumo político", y es configurada en los términos lábiles —y mucho menos codificados formalmente— del reclamo político *por los propios operadores de los mecanismos formales de control*.

3.1 Habeas data

Si bien es cierto que algunas constituciones provinciales incorporaban la figura²², también propuesta en algunos proyectos parlamentarios²³, la consagración definitiva del habeas data se produjo en el nivel nacional con su expresa incorporación al texto del art. 43 de la Constitución Nacional, en su reforma del año 1994. De acuerdo al tercer párrafo de dicho artículo, "(t)oda persona podrá interponer esta acción para tomar conocimiento de los datos a ella referidos y de su finalidad, que consten en registros o bancos de datos públicos o los privados destinados a proveer informes, y en caso de falsedad o discriminación, para exigir la supresión, rectificación, confidencialidad o actualización de aquéllos".

La jurisprudencia sobre la materia es escasa²⁴, y la doctrina no ha articulado aún una construcción dogmática sólida al respecto, de modo que no resulta exagerado decir que se trata aún de un instituto de límites y potencialidades abiertos, cuyo perfil definitivo será moldeado por la práctica²⁵. El cuadro de indefinición es aún mayor en la medida en que —como se verá— la ley reglamentaria de la acción, cuyo

19 Uso el término en el sentido clásico de la teoría constitucional, referido al carácter electivo de estos poderes. No pretendo entrar aquí en la discusión, de respuesta obvia, acerca de la politicidad de la función judicial. V. al respecto Cárcova, C., "Las dimensiones políticas de la función judicial", en *Derecho, magistratura y democracia*, Buenos Aires (1996); Tushnet, M., "The Politics of Constitutional Law", en Kairys, D. (ed.), *The Politics of Law*, Nueva York (1990); Andrés Ibáñez, P. (ed.), *Política y justicia en el estado capitalista*, Barcelona (1978).

20 Acerca de las limitaciones de este mecanismo, ver Verges, J., *Estrategia judicial en los procesos políticos*, Barcelona, s/f; Malamud Goti, J., "Lo que quedó de los juicios a los militares", en *Rev. No Hay Derecho* N°12 (1995), pp. 23-26; Capella, J.R., "Democratización y neonaturalismo. La ambigüedad de la democratización contemporánea", en *Grandes esperanzas*, Madrid (1996), pp. 174-176.

21 V., al respecto, Estévez Araujo, J. A., *La Constitución como proceso y la desobediencia civil*, Madrid (1993); Almuquera Carreres, J., "Conceptos jurídicos indeterminados y jurisprudencia constitucional en el Estado social", en Olivás, E. (ed.), *Problemas de legitimación en el Estado social*, Madrid (1991), pp. 107-136.

22 Por ejemplo, Constituciones de Córdoba, Chubut, Jujuy, Río Negro, San Juan, San Luis, Santiago del Estero y Tierra del Fuego.

23 Por ejemplo, proyecto de los Diputados Mosca y Valerga, 838-D-88; proyecto de los Diputados Cavallan, Lázara, Cortese y Aramouni, 2522-D-1991; proyecto del Diputado Vanossi, 5390-D-93; proyecto de los Diputados Rodrigo, Piccinini y Machado, 1954-D-1992; proyecto de los Diputados González y Piotti, 3423-D-1992.

24 Constituyen algunos ejemplos al respecto, CNCiv, Sala H, "Rossetti Serra, Salvador c/Dun & Bradstreet SRL", mayo 19-1995, en *Rev. La Ley* del 15/11/95; STJ Entre Ríos, Sala 1 en lo Penal, "RRJE c/ Banco Francés", noviembre 8 de 1994, en *Rev. El Derecho* 164-413.

25 Entre los ensayos doctrinarios posteriores a la reforma constitucional, pueden citarse Sagüés, N., "Amparo, habeas data y hábeas corpus en la reforma constitucional", en *Rev. La Ley*, 7/10/1994; Altmark, D. y Molina Quiroga, E., "Habeas data", en *Rev. La Ley*, 14/3/1996; Cifuentes, S., "Protección inmediata de los datos privados de la persona. Habeas data operati

trámite legislativo no fue pacífico, fue finalmente vetada en su totalidad por el Poder Ejecutivo, de modo que es de esperar que durante un período de tiempo presumiblemente prolongado —de acuerdo a la experiencia acumulada hasta el momento en materia de sanción de leyes reglamentarias de la Constitución desde su reforma— la acción de hábeas data carezca de reglamentación.

La incorporación de la figura presenta una serie de novedades en materia de recursos judiciales de contralor de la actividad estatal. A pesar de que parte de la doctrina —apoyada tal vez en la enunciación que hace el artículo 43 de la Constitución Nacional— considera que el hábeas data constituye un tipo especial de amparo²⁶, lo cierto es que difícilmente se hubiera logrado por vía del amparo ordinario, creado pretorianamente e incorporado legislativamente por la ley 16.986, un tipo de control sobre la información contenida en bancos de datos semejante a la que ofrece el hábeas data, dados los requisitos legales restrictivos de la acción de amparo. Entre estos requisitos limitativos, cabe destacar la necesidad de acreditar la existencia de una lesión arbitraria, actual o inminente, contra un derecho fundado en la Constitución Nacional —y, de acuerdo a la Constitución reformada, también en un tratado internacional o una ley—, la inexistencia de necesidad de mayor debate y prueba, la inexistencia de otras vías legales idóneas, etc. El ejercicio de una acción de amparo que persiguiera el conocimiento de la información sobre una persona obrante en un banco de datos hubiera resultado poco menos que imposible ante estos requisitos, dada la también restrictiva tendencia del Poder Judicial en la admisión de acciones de amparo.

Probablemente la característica más notable del hábeas data como acción judicial la constituye la conexión o encadenamiento de sus distintos objetos: el primero consiste en conocer el contenido de la información personal contenida en un banco de datos, y el segundo consiste en rectificar y actualizar la información, si la misma fuera falsa o inexacta, o bien someterla a confidencialidad o suprimirla, si cayera dentro de la categoría de la llamada "información sensible".

En cuanto al primer objeto, es decir, el "derecho de acceso" o conocimiento de la información personal almacenada en un banco de datos —finalidad de la cual, evidentemente, dependen los demás posibles objetos— reviste la particularidad de proceder ante la simple denegatoria de la administración de poner a disposición la información pertinente. No se exige *además* la violación de otro derecho, sino que, por el contrario, el solo hecho del almacenamiento de información personal, aunque haya sido recogida y procesada legalmente, autoriza a ejercer la acción, destinada a obtener los datos registrados y a verificar su exactitud y licitud, si la administración no permite acceder a la información pertinente. Podríamos decir por ende que el "derecho de acceso" cumple funciones preventivas, al menos en dos sentidos: por un lado, desde el punto de vista de la persona cuyos datos son registrados, en la medida en que la posibilidad de conocer y controlar el contenido de los registros personales, supone un potencial ejercicio de supervisión de la actividad estatal con respecto a las personas afectadas, *aun antes de producirse la lesión a un derecho vinculada con el contenido de la información*; por otro lado, desde el punto de vista de la administración, dicha posibilidad la inhibirá del almacenamiento de datos de registro vedado, y aguzará el cuidado en la verificación de la exactitud de los datos registrados.

En cuanto al segundo objeto de la acción, podemos denominarlo genéricamente "derecho de modificación", y opera *a posteriori* de la constatación de la inexactitud o ilegalidad de un registro, es decir, tiene

vo", en Rev. La Ley, 15/10/1995; Ekmedjian, M., "El hábeas data en la reforma constitucional", en Rev. La Ley, 1995-E-947 y ss.; Colautti, C., "Reflexiones preliminares sobre el hábeas data", en Rev. La Ley, 4/6/1996; Bianchi, A., "Hábeas data y derecho a la privacidad", en Rev. El Derecho 161-866 y ss.

26 Por ejemplo, Sagüés, N., "Amparo, hábeas data...", cit.



una función reparadora. El constituyente ha establecido dos categorías que permiten, una vez obtenida la información correspondiente, ejercer la pretensión de operar sobre esta información, rectificándola, actualizándola, suprimiéndola o sometiéndola a confidencialidad: a) la falsedad o inexactitud de los datos registrados, y b) su carácter discriminatorio, consistente en el registro de categorías de información tales como la orientación sexual, política, religiosa, etc., consideradas a priori como categorías de almacenamiento vedado dada su potencialidad dañosa de la intimidad e integridad moral de las personas. A estas categorías podría agregarse una tercera, c) la finalidad ilícita, indebida o inadecuada de la información, que el legislador había previsto en la ley vetada, y que puede extraerse sin mayor dificultad de una interpretación del derecho a tomar conocimiento de la "finalidad" de los datos, establecido en el art. 43 de la Constitución Nacional. Podría decirse que el registro de datos personales inadecuados para la finalidad declarada por la administración, o bien la ilicitud de la finalidad declarada, también constituyen formas de discriminación, aunque creo que es preferible restringir el empleo de este término al registro de "información sensible".

Se ha dicho que el derecho tutelado por la acción es el derecho a la intimidad o a la privacidad, de carácter personalísimo²⁷. Más allá del posible acierto parcial de esta afirmación, creemos además que la acción, cuando se ejerce contra una autoridad estatal, es una forma particular de tutela de un derecho de naturaleza pública, verbigracia, el derecho a obtener información de la actividad estatal²⁸ y a exigir el tratamiento legal de los datos personales, lo que no constituye más que el reflejo particular del principio republicano de gobierno, de los principios de publicidad y transparencia de los actos de gobierno y del principio de legalidad sobre la actividad de recopilación y tratamiento de información. Por ende, visto desde esta perspectiva, no cabe duda de que el hábeas data constituye un potencial mecanismo de control ciudadano de las actividades de inteligencia y seguridad del Estado, que pese a las particularidades del control jurisdiccional —en especial, su efecto individual, aplicable sólo al caso particular en que se plantea la acción— se proyecta sobre todas las situaciones similares, generando presiones para la modificación de los hábitos de la administración reñidos con la legalidad.

Una última observación general se refiere a los potenciales legitimados para ejercer la acción: la norma constitucional no distingue entre personas físicas y personas jurídicas, de modo que cabe perfectamente —y esto tiene especial relevancia para organismos de derechos humanos y otras organizaciones de la sociedad civil que emprenden acciones de interés público— el ejercicio de la acción por parte de una persona jurídica, al menos mientras no exista reglamentación en contrario —y aún si esta existiera, ya que hay motivos de peso para considerar que la prohibición de ejercer la acción para las personas jurídicas se trata de una restricción irrazonable y por ende inconstitucional. Este ejemplo refirma nuestra observación acerca del carácter de la acción: difícilmente pueda explicarse la legitimación de las personas jurídicas para interponer la acción de hábeas data si se explica al recurso como mecanismo procesal destinado a proteger el derecho a la intimidad o privacidad, ya que las nociones de intimidad y privacidad, al igual que otros derechos personalísimos, resultan excesivamente forzadas o bien derechamente inadecuadas cuando se pretende referirlas a personas de existencia ideal. Cobra aquí peso la hipótesis que sugeríamos: cuando se ejerce contra un organismo público, la acción de hábeas data constituye un

27 Coinciden al respecto Badeni, G., *Reforma constitucional e instituciones políticas*, Buenos Aires (1994), p. 247; Bianchi, A., "Habeas data y derecho a la privacidad", cit.; Sagüés, N., "Amparo, habeas data...", cit.

28 Cfr., por ejemplo, Braibant, G., Questiaux, N. y Wiener, C., *Le controle de l'Administration et la protection des citoyens*, París, (1977); Pomed Sánchez, L., *El derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros públicos*, Madrid (1989), pp. 109 y ss.; Alvarez Rico, M., "El derecho de acceso a los documentos administrativos", en *Documentación Administrativa* 183 (1979), pp. 103 y ss.; Sainz Moreno, F., "El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos", *Revista Española de Derecho Administrativo* 24 (1980), pp. 119 y ss.

mecanismo de control jurisdiccional de la obligación del Estado de acatar el principio de legalidad y el principio de publicidad de los actos de gobierno en sus actividades de recopilación y tratamiento de información.

Refiriéndonos ahora concretamente al empleo del *habeas data* como mecanismo concreto de control de las actividades de inteligencia y seguridad del Estado, comencemos diciendo que, como se vio, no existe en la cláusula constitucional enunciado alguno que distinga las actividades de inteligencia y seguridad de otras actividades estatales que impliquen el registro de datos personales en bancos de datos, de modo que, sin que la norma efectúe distingo alguno, no existen razones para pensar que la acción no pueda ejercerse para conocer el contenido de los registros personales existentes en bancos de datos vinculados con aquellas actividades, y para efectuar las actualizaciones, rectificaciones, cancelaciones o sometimientos de la información al régimen de confidencialidad, según el caso. Cabe agregar que, dada la magnitud del daño que puede causar la información falsa, inexacta o discriminatoria sobre la honra, dignidad e intimidad de las personas, sumada a la particular organización de las actividades de inteligencia y seguridad, y a la casi absoluta falta de control de su accionar, es justamente en estos casos en los que más se justifica el ejercicio de una acción en la que el propio interesado lleva adelante el control de la situación que lo afecta personalmente .

Amén de la ya citada norma del art. 43, otras cláusulas constitucionales marcan los parámetros aplicables a la cuestión. Los arts. 1 y 33 de la Constitución Nacional consagran la forma republicana de gobierno, uno de cuyos corolarios es la publicidad de los actos de gobierno. El art. 29 de la Constitución señala que "(e)l Congreso no puede conceder al Ejecutivo nacional, ni las Legislaturas provinciales a los gobernadores de provincia, facultades extraordinarias, ni la suma del poder público, ni otorgarles sumisiones o supremacías por las que la vida, el honor y las fortunas de los argentinos queden a merced de gobiernos o persona alguna". Una interpretación de esta norma adecuada a la materia comentada indicaría la necesidad de control judicial sobre el tratamiento de datos que realice la administración, de modo de impedir que el honor de los habitantes quede a merced del Poder Ejecutivo y de sus dependencias.

Por otro lado, varios de los pactos internacionales de derechos humanos que han adquirido jerarquía constitucional en virtud del art. 75 inc. 22 de la carta fundamental contienen normas que proporcionan claramente base al derecho a ejercer sin restricciones la acción de *habeas data*, aun cuando su fundamento se refiera mayoritariamente a la protección a la vida privada, a la honra y a la dignidad personal. Así, la Declaración Universal de Derechos Humanos establece en su artículo 12 que "(n)adie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, la de su familia, su domicilio o su correspondencia ni de ataques a su honra o a su reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques." El art. 8, por su parte, establece que "(t)oda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra los actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución o por la ley", mientras que el art. 30 dispone que "(n)ada en la presente declaración podrá interpretarse en el sentido de que confiere derecho alguno al Estado, a un grupo o a una persona, para emprender y desarrollar actividades o realizar actos tendientes a la supresión de cualquiera de los derechos y libertades proclamados en esta declaración."

La Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), dispone en su art. 11 que:

"1. Toda persona tiene derecho al respeto de su honra y dignidad personal.



2. Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia ni de ataques ilegales a su honra o reputación.

3. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques."

En su artículo 25, la Convención establece que:

"1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

2. Los Estados Partes se comprometen:

a) A garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga el recurso;

b) A desarrollar las posibilidades del recurso judicial, y

c) A garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso."

Por último, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos señala en su art. 17 que:

"1. Nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y reputación.

2. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques."

El art. 2.3 dispone que :

"Cada uno de los Estados Partes del presente Pacto se compromete a garantizar que:

a) Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales;

b) La autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, o cualquiera otra autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado, decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso, y a desarrollar las posibilidades del recurso judicial;

c) Las autoridades competentes cumplirán toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso."

Frente a este panorama inequívoco, no existe norma constitucional alguna que siquiera mencione a las actividades de inteligencia y seguridad, que les asigne una relevancia especial ni, mucho menos, que las excluya de la estructura republicana de gobierno o del ejercicio del derecho de acceso y modificación de los datos personales recogidos en bancos de datos públicos a través de la acción de hábeas data. La organización de las actividades de inteligencia y seguridad tiene por ende carácter infraconstitucional,

debiendo ajustar su estructura y funcionamiento a las pautas establecidas en la Constitución Nacional, y en especial al respeto de los derechos de los particulares establecidos en su parte dogmática. Sin perjuicio de ello, el establecimiento de algunas excepciones particulares fundadas en la naturaleza de las actividades de inteligencia y seguridad resultaría aceptable, siempre que se establecieran standards objetivos para apartarse de la regla general, se exigiera la fundamentación concreta de la medida, y se garantizara el contralor judicial suficiente del ejercicio de dichas facultades.

Aunque este panorama normativo constitucional no ofrezca mayores dudas, el tratamiento legislativo que experimentó la reglamentación de la acción de habeas data se caracterizó por un sesgo muy distinto al expuesto. Quisiera comentar brevemente el trámite de la ley 24.745, finalmente vetada en forma total por el Poder Ejecutivo Nacional. Me ceñiré al comentario de los aspectos relevantes para nuestra discusión, dejando de lado otros temas que también resultaron ejes del debate durante el tratamiento parlamentario del proyecto, tal como la regulación de los bancos de datos privados.

El proyecto de ley finalmente vetado tuvo su origen en la Cámara de Diputados, y recoge en su mayor parte la propuesta legislativa del diputado César Arias, con algunas modificaciones introducidas en el trabajo en comisión. Técnicamente, no se proponía una ley que reglamentara exclusivamente el hábeas data, sino la regulación del régimen legal del tratamiento de datos, marco dentro del cual se incorporaba al hábeas data. De hecho, el proyecto de Diputados dedicaba sólo dos de sus cuarenta artículos a la acción de hábeas data, a la que denominaba acción de amparo. De acuerdo al criterio adoptado se establecían el ámbito de aplicación de la ley y la definición de los términos empleados (Título I), los principios generales para la protección de datos (Título II), los principios para la transmisión de datos al extranjero (Título III), los derechos de los titulares (Título IV), disposiciones destinadas a regir la creación y funcionamiento de los registros o bancos de datos de la Administración Pública Nacional (Título V) y de los registros privados (Título VI), el procedimiento de la acción de hábeas data (Título VII), el régimen sancionatorio correspondiente (Título VIII), y una disposición de invitación a las provincias a adoptar un régimen similar al de la ley (Título IX).

El proyecto exigía, con algunas excepciones, el consentimiento de la persona afectada para el tratamiento de datos personales y para su cesión (arts. 6 y 15). Establecía además, en su art. 10, exigencias legales la solicitud de datos personales destinados a registro por parte de quien los recopilara (así, por ejemplo, la finalidad del tratamiento, su destino, la posibilidad de ejercer la acción de hábeas data, etc.) El tratamiento de los datos llamados "sensibles", es decir, datos de carácter personal que revelen ideología, raza, religión, hábitos personales y comportamiento sexual quedaba prohibido (art. 11 inc. 1). En cuanto a los derechos de los titulares, se regulaban el derecho a la información de la existencia de bancos de datos (art. 18), el derecho de acceso a los datos, de carácter gratuito, aunque sometido a una limitación temporal²⁹ (arts. 19 y 21), el derecho de rectificación, eliminación y conservación de datos (art. 20), y el derecho a ser indemnizado en caso de lesión a los derechos o a los bienes derivada del incumplimiento de la ley (art. 21).

Se establecían a su vez los requisitos para la creación y funcionamiento de bancos de datos públicos (art. 23), y se regulaba con algún detalle la creación y funcionamiento de los bancos de datos privados (arts. 28 al 33).

29 El art. 19 inc. 3 establecía que "(e)l derecho de acceso podrá ser ejercitado a intervalos no inferiores a seis meses, salvo que el afectado acredite un interés legítimo al efecto, en cuyo caso podrá ejercerlo en cualquier momento."



Por último, en lo atinente a los mecanismos de contralor creados por la ley, los mismos se distribuían entre: a) una Comisión Bicameral de Seguimiento de Protección de Datos, formada por cinco diputados y cinco senadores (art. 5); b) el Poder Judicial, en los casos de ejercicio de la acción de habeas data (arts. 27 inc. 3 y 36); c) un organismo administrativo creado por la ley, denominado Registro General de Protección de Datos (art. 23 inc. 1), y d) el Defensor del Pueblo, a quien se asignaban funciones diversas (cfr. arts. 27 inc. 3, 35 y 38).

En lo que se refiere al tema que nos ocupa, el proyecto establecía:

a) que el Registro Nacional de Reincidencia y Estadística Criminal quedaba excluido del ámbito de aplicación de la ley, y se regiría por sus disposiciones específicas (art. 2° inc. 2 a);

b) que el consentimiento del interesado para el tratamiento de datos de carácter personal no era necesario cuando se recabaran para el ejercicio de funciones propias de la administración pública en el ámbito de su competencia (art. 7° b), autorización que evidentemente comprendía a las actividades de inteligencia y seguridad;

c) que los datos de carácter personal relativos a procesos penales o infracciones administrativas sólo podían ser incluidos en registros o bancos de datos pertenecientes a las administraciones públicas competentes en los supuestos previstos por sus respectivas normas reguladoras (art. 11 inc. 3);

d) que no sería necesario el consentimiento del afectado para la cesión de datos cuando una ley dispusiera lo contrario, y cuando la cesión tuviera por destinatarios a los magistrados del Poder Judicial, al Defensor del Pueblo o al Ministerio Público en ejercicio de las funciones propias de sus competencias (art. 15 inc. 2 a y c);

e) que la cesión internacional de datos a otros Estados u organismos internacionales quedaba prohibida si éstos no aseguraban una protección equivalente de los datos de carácter personal (art. 16);

f) que los datos de carácter personal sometidos a tratamiento por parte de las administraciones públicas en el ejercicio de sus funciones no podían ser cedidos a otras administraciones públicas para el desempeño de competencias diferentes o que versaran sobre materias distintas, salvo cuando la cesión hubiera estado autorizada en las normas de creación del registro o banco de datos o en otra posterior de igual o superior jerarquía (art. 24 inc. 1).

En forma específica, la ley se refería a los registros de datos de defensa y seguridad nacional en sus artículos 26 y 27, que transcribo a continuación:

"Art. 26.- Registros o bancos de datos públicos de defensa y seguridad nacional.

1. Los registros o bancos de datos de las fuerzas armadas y organismos de seguridad e inteligencia que contengan datos de carácter personal que, por haberse almacenado con fines administrativos, deban ser objeto de registro permanente, quedarán sujetos al régimen general de la presente ley.

2. El tratamiento de datos de carácter personal con fines de defensa nacional por parte de las fuerzas armadas y organismos de seguridad e inteligencia sin consentimiento de los afectados, quedarán limitados a aquellos supuestos y categoría de datos que resulten necesarios para la prevención de un peligro real y cierto, para la defensa nacional, debiendo ser tratados en registros o bancos de datos específicos y establecidos al efecto, que deberán clasificarse en función de su grado de fiabilidad.

3. Los datos de carácter personal registrados con fines policiales serán eliminados cuando dejen de ser necesarios para las averiguaciones que motivaron su tratamiento.

A estos efectos se considerará especialmente la edad del interesado, el carácter de los datos tratados, la necesidad de mantener dichos datos hasta la conclusión de una investigación o procedimiento concreto, la resolución judicial firme, en especial la absoluta, indulto, amnistía, rehabilitación y prescripción de la responsabilidad."

"Art. 27. -Excepciones a los derechos de acceso, rectificación y eliminación de datos.

1. Los responsables de los registros o bancos de datos que contengan la información referida en el apartado 2 del artículo anterior podrán denegar por resolución motivada, el acceso, la rectificación o la eliminación de datos de carácter personal en función de los peligros que pudieran amenazar la defensa nacional, la protección de los derechos de terceros y las necesidades de los investigaciones que se estén realizando.

2. (...)

3. El afectado al que se le niegue arbitrariamente en forma total o parcial, el ejercicio de los derechos mencionados en los apartados anteriores podrá ponerlo en conocimiento del Defensor del Pueblo, o promover acción de amparo."

Aunque pasible de algunas críticas, el proyecto de Diputados podía considerarse una reglamentación razonable no sólo del art. 43 párrafo tercero de la Constitución Nacional, sino de las exigencias y requisitos de ejercicio de las facultades de tratamiento de la información personal por partes de autoridades públicas y organizaciones privadas.

En cuanto a las posibles críticas, podemos señalar las siguientes:

-Disponer que el consentimiento del interesado para el tratamiento de datos de carácter personal no es necesario cuando se recaben para el ejercicio de funciones propias de la administración pública en el ámbito de su competencia (art. 7° b), implica de hecho eliminar el requisito del consentimiento para toda recolección de datos personales efectuada por la administración pública, con lo que las exigencias a las que se sometía la recolección (art. 10) resultaban prácticamente inaplicables;

-Establecer que el consentimiento del afectado no es necesario para la cesión de datos si una ley dispusiera lo contrario (art. 15 inc. 2 a) aparece como una invitación demasiado amplia para establecer excepciones, sin señalar qué tipo de razones autorizarían a eludir el requisito del consentimiento. Lo mismo puede afirmarse de la previsión de excepciones a la prohibición de cesión de datos entre administraciones públicas en las normas de creación de los registros (art. 24. inc. 1). En ambos casos, la ley debería establecer algún criterio sustancial que permita evaluar la licitud y razonabilidad de las excepciones.



-En cuanto a la regulación de los bancos de datos públicos de defensa y seguridad nacional, si bien pueden hacerse una serie de precisiones que hubieran aclarado aún más el régimen legal propuesto, en general constituía una reglamentación aceptable. Un primer detalle que puede señalarse es la regulación conjunta de los bancos de datos de defensa nacional y seguridad interior, cuando la tendencia legislativa vigente es su tratamiento separado³⁰. Puede decirse en el mismo sentido que el empleo del término "defensa nacional" como enunciado genérico que abarque tanto la defensa como la seguridad interior ("que resulten necesarios para la prevención de un peligro real y cierto *para la defensa nacional...*") resulta impropio.

En segundo término, la autorización de tratamiento de datos sin consentimiento del afectado estaba ya prevista genéricamente por el art. 7 inc. b), ya que evidentemente las fuerzas armadas y los organismos de inteligencia y seguridad recaban la información para el ejercicio de sus funciones propias en el ámbito de su competencia. Lo que parece autorizar elípticamente la norma, si es que debe asignársele algún sentido, es el almacenamiento de datos de registro prohibidos (datos "sensibles", es decir, referidos a la ideología, raza, religión, hábitos personales y comportamiento sexual del afectado, cuyo registro estaba vedado por el art. 11 inc. 1) cuando los mismos fueran necesarios para la prevención de un peligro real y cierto para la defensa nacional (y la probablemente, también para la seguridad interior). Una interpretación estricta de la norma excluiría dicha posibilidad. De todas maneras, aún admitida esta interpretación, el sistema de la ley contaba con un mecanismo de contralor judicial del ejercicio de esta facultad. El art. 27 inc. 1 autorizaba al responsable de un registro o banco de datos que almacene información necesaria para la prevención de un peligro real y cierto para la defensa nacional, a denegar por resolución motivada el acceso, la rectificación o la eliminación de datos personales en función de los peligros que pudieran amenazar la defensa nacional, la protección de los derechos de terceros y las necesidades de las investigaciones en curso. El inciso 3 facultaba al afectado al que se le negara arbitrariamente en forma total o parcial el ejercicio de los derechos de acceso, rectificación y eliminación de datos a promover la acción de hábeas data (amparo, según la denominaba la ley). Tal vez la única crítica que merece esta regulación es el empleo del término "arbitrariamente", que se presta a interpretaciones ambiguas. Es el juez quien debe establecer si el ejercicio de la facultad de denegar el acceso, rectificación o eliminación por parte del responsable del banco de datos fue razonable o arbitraria, evaluando la motivación de la resolución a partir de la evidencia y constancias que presente la administración. La carga de probar que el tratamiento de los datos en cuestión resulta necesaria para la prevención de un peligro real y cierto para la defensa nacional, y que la denegatoria al acceso, rectificación o cancelación se funda en el peligro que pudiera amenazar a la defensa nacional, los derechos de terceros o la investigación en curso, corresponde a la administración, ya que toda limitación a los derechos individuales es de interpretación restrictiva. De modo que la ley hubiera sido más clara eliminando el término "arbitrariamente": la denegatoria al derecho de acceso, rectificación y eliminación debe habilitar *siempre* la promoción de la acción de hábeas data. La determinación de la razonabilidad o arbitrariedad de la denegatoria sólo puede realizarla el juez una vez promovida la acción de hábeas data, teniendo frente a sí la información que la administración pretende reservarse y evaluando la vinculación existente entre ésta y los motivos alegados para vedar el acceso.

Un último aspecto que puede comentarse es la facultad de denegar al afectado tanto el derecho de acceso como el de rectificación y eliminación. Queda claro que la facultad se empleará en la mayoría de los casos denegando el acceso a la información; de hecho, dicha denegatoria significa también la imposibilidad de rectificación o eliminación. Sin embargo, causa alguna perplejidad la posibilidad de permitir el

30 V. los trabajos de Gustavo Palmieri y Marcelo Sain, en este mismo volumen.

acceso a la información, y denegar la rectificación o eliminación. La posibilidad de actualizar, rectificar o eliminar datos personales responde a tres razones: a) la falsedad o inexactitud de los datos registrados; b) la inadecuación de los datos con respecto a los fines que persigue su registro, y c) la prohibición de registro de los datos, por tratarse de "datos sensibles". Resulta difícil pensar qué razones puede alegar la administración para denegar la rectificación o eliminación de datos falsos, inexactos o inadecuados. Si se tratara de datos falsos o inexactos, son de ninguna utilidad para la administración, que poco interés puede tener en la conservación de información errónea. Si se tratara de datos inadecuados, resultará por definición imposible para la administración probar que resultan útiles para la investigación que está desarrollando. Queda entonces la posibilidad de denegar la eliminación de "datos sensibles", que son datos que la administración tiene prohibido registrar. La única interpretación posible al respecto es la que señaláramos párrafos arriba, en el sentido de que la necesidad de prevención de un peligro real y cierto para la defensa nacional autorice el registro de "datos sensibles", prohibido por regla general. Pero resultaría absurda la denegatoria de rectificación o eliminación de "datos sensibles", si los mismos fueran inexactos o falsos. Supongamos que se permite el acceso de una persona al registro de sus datos personales. En el mismo figura su filiación a un partido político de extrema derecha o de extrema izquierda, dato de registro prohibido por caer en la categoría de "dato sensible". Si el dato fuera exacto, la administración podría, de acuerdo a la interpretación a la que vengo aludiendo, justificar el registro y alegar la necesidad de su conservación por tratarse de datos necesarios para prevenir un peligro real y cierto para la defensa nacional. Pero no habría justificación para que la administración denegara el derecho de rectificar o eliminar el dato si se tratara de un dato falso o inexacto, aún tratándose de un "dato sensible".

Con estas reservas, el régimen establecido por ley ofrecía standards razonables para el ejercicio de las funciones de defensa, seguridad e inteligencia, garantizando además un control judicial suficiente de dichas funciones en el caso de afectarse derechos individuales.

-La ley regulaba insuficientemente las facultades de la Comisión Bicameral que creaba, y asignaba al Defensor del Pueblo algunas atribuciones que no guardaban estricta relación con respecto a las funciones que le fija la Constitución. Como veremos, estos son algunos de los motivos del veto del Poder Ejecutivo.

-Por último, la regulación de la acción de hábeas data también era insuficiente. El proyecto original del diputado Arias ni siquiera se refería a la acción, de modo que los artículos pertinentes se agregaron en el trabajo en la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Diputados. El resultado del agregado fue bastante pobre. En lugar de denominarsela hábeas data, se designa a la acción con el nombre de amparo, generando confusiones innecesarias y abriendo la posibilidad de interpretaciones restrictivas, que sometieran al hábeas data a los requisitos de admisibilidad del amparo clásico. La regulación elegida se limita a referir el régimen a las disposiciones sobre acciones sumarísimas del Código Procesal Civil y Comercial, sin prever particularidades propias del objeto de la acción. Tampoco se establece en lugar alguno de la ley criterios para el sometimiento a confidencialidad de la información personal a solicitud del afectado, a pesar de su previsión expresa en la norma constitucional.

El proyecto de ley fue aprobado en la Cámara de Diputados en sesión del día 5 de junio de 1996, y girado al Senado para su revisión. Desde el inicio de su tratamiento en la Comisión de Asuntos Constitucionales del Senado, el bloque mayoritario anunció que iba a desechar el proyecto aprobado por Diputados, y que tomaría como base para la elaboración del despacho de comisión un proyecto presentado por el Senador Eduardo Menem. La estructura general del proyecto, y la redacción de varios artículos, tienen puntos en común con el proyecto del Diputado Arias —y con el finalmente aprobado en Diputados—, ya



que la fuente de ambos es el Convenio Europeo para la Protección de las Personas con Respecto al Tratamiento Automatizado de Datos de Carácter Personal. Entre las diferencias más notorias, podemos señalar que el proyecto del Senador Menem regulaba con mayor detalle —y más requisitos de admisibilidad— la acción de habeas data (a la que denominaba “acción especial de amparo”) y creaba un organismo de contralor (lacónicamente denominado “órgano de control”) cuyas características eran bastante difusas, verificándose una indefinición general acerca de cuál era su ubicación jerárquica en la estructura estatal, cómo estaba conformado, cómo se aseguraba su independencia, cómo impondría sanciones a registros o bancos de datos públicos, etc. El proyecto excluía además a los archivos pertenecientes a la Secretaría de Informaciones del Estado, Policía Federal y otros organismos de seguridad de los requisitos generales de inscripción y publicidad del registro a la que se sometía a los bancos de datos públicos. A su vez, establecía que la obtención y almacenamiento de datos personales para fines policiales y de defensa se limitarían a aquellos supuestos y categoría de datos “que resultaran necesarios para la prevención de la seguridad pública, la defensa nacional o para la represión de los delitos” (*sic*, art. 22 inc. 2 del Proyecto S-111/96 del Senador Menem). Las excepciones al ejercicio del derecho de acceso a la información personal y de rectificación y cancelación se amplían considerablemente en el proyecto. Comentaremos estos aspectos con más detalle a renglón seguido.

A pesar de este sesgo restrictivo, el proyecto sufrió aún más modificaciones en comisión, a instancias de la presión de dos fuentes de *lobby*:

-por un lado, la asociación de bancos, la asociación de agencias de prestación de servicios de información bancaria y financiera, y la asociación de empresas de marketing directo, que exigían modificaciones vinculadas con el requisito del consentimiento en la recolección y cesión de datos personales. Casi todas las observaciones de estos grupos fueron formuladas por escrito y constan en el expediente de la Comisión.

-por otro lado, los asesores legales de los servicios de inteligencia del Estado, que exigían modificaciones vinculadas con el ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, actualización y supresión de la información, tanto en sede administrativa como en sede judicial. La exigencia fundamental consistía en el otorgamiento de facultades discrecionales a los responsables de bancos de datos vinculados con las actividades de inteligencia, seguridad y defensa para el registro de datos personales y la denegación de los derechos de acceso, rectificación, actualización y supresión de la información. Otra preocupación de los organismos de inteligencia se centraba en las restricciones a la transferencia internacional, punto sobre el que también lograron una modificación (art. 12 inc. 2 e del Dictamen de Comisión). Las observaciones de los asesores de los servicios de inteligencia no se acercaron por escrito, y se realizaron en forma oral.

Ambas fuentes de *lobby* lograron modificaciones en el dictamen de comisión. En lo que hace a la materia que estamos discutiendo, creo que es interesante comparar los artículos correspondientes a los cuatro proyectos —proyecto original del Diputado Arias, proyecto sancionado por Diputados, proyecto original del Senador Menem y dictamen de comisión, que finalmente sería aprobado en el Senado) acerca del registro de datos personales vinculados a fines de seguridad y defensa nacional:

Proyecto original del Diputado Arias:

Art. 22 inc. 2: “La obtención y almacenamiento para fines policiales de datos de carácter personal por las fuerzas y cuerpos de seguridad, sin consentimiento de las personas afectadas, quedarán limitados a aquellos supuestos y categoría de datos que resulten

31 *Sic*, del proyecto original. Probablemente se trate de un error de tipeo; donde dice “carga” debió decir “grado”.

necesarios para la prevención de un peligro real, para la seguridad pública o para la represión de infracciones penales, debiendo ser almacenados en archivos, registros o bancos de datos específicos y establecidos al efecto, los cuales serán clasificados en función de su cargo³¹ de fiabilidad."

Proyecto aprobado en Diputados:

Art. 26 inc. 2: "El tratamiento de datos de carácter personal con fines de defensa nacional por parte de las fuerzas armadas y organismos de seguridad e inteligencia sin consentimiento de los afectados, quedarán limitados³² a aquellos supuestos y categoría de datos que resulten necesarios para la prevención de un peligro real y cierto, para la defensa nacional, debiendo ser tratados en registros o bancos de datos específicos y establecidos al efecto, que deberán clasificarse en función de su grado de fiabilidad".

Proyecto original del Senador Menem:

Art. 22 inc. 2: "La obtención y almacenamiento de datos personales para fines policiales y de defensa se limitarán a aquellos supuestos y categoría de datos que resulten necesarios para la prevención de la seguridad pública, la defensa nacional³³ u para la represión de los delitos. Los archivos en tales casos deberán ser específicos"

Dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Senado —finalmente aprobado por el cuerpo— después de recibir las sugerencias de los asesores legales de los servicios de inteligencia:

Art. 23 inc. 2: "El tratamiento de datos personales con fines de defensa nacional o seguridad pública por parte de las fuerzas armadas, fuerzas de seguridad, organismos policiales o de inteligencia, sin consentimiento de los afectados, queda limitado a aquellos supuestos y categoría de datos que resulten necesarios para el estricto cumplimiento de las misiones legalmente asignadas a aquéllos para la defensa nacional, la seguridad pública o para la represión de los delitos. Los archivos, en tales casos, deberán ser específicos y establecidos al efecto, debiendo clasificarse por categorías, en función de su grado de fiabilidad".

La objeción de los asesores de los servicios de inteligencia se dirigió concretamente contra la fórmula empleada en el texto de Diputados, "necesarios para la prevención de un peligro real y cierto", que, de acuerdo a su criterio, resultaba excesivamente limitativo de las facultades de los organismos de defensa, seguridad e inteligencia. Comparando ambos standards ("peligro real y cierto" vs. "estricto cumplimiento de las misiones legalmente asignadas"), la fórmula de Diputados resulta mucho más precisa y establece un criterio probatorio más adecuado, dado el carácter altamente indeterminado de las misiones legalmente asignadas a los organismos de seguridad e inteligencia, y el carácter secreto de muchas normas que los regulan. Recordemos, a guisa de ejemplo, la enumeración de algunas "misiones" de los organismos de defensa, seguridad e inteligencia:

32 *Sic*, del proyecto aprobado en Diputados. Debió decir "quedarán limitado".

33 La fórmula "prevención de la seguridad pública (y de) la defensa nacional" resulta cuanto menos extraña. Tal vez se trate de un uso arcaico del sustantivo "prevención". Sinceramente, creo que se trata de otro error de tipeo, y que la intención era repetir la fórmula ya transcripta en el proyecto del Diputado Arias, "prevención de un peligro real para la seguridad pública y para la defensa nacional".



-“realización de actividades informativas y (...) producción de inteligencia en función de la seguridad de la Nación y para la conducción de los asuntos de Estado” (art. 10, ley 22.520, texto ordenado por Decreto 132/83, ya derogado, en lo atinente a las tareas de la SIDE);

-“proporcionar al Gobierno nacional las informaciones necesarias a fin de colaborar en la mejor conducción de los asuntos del Estado” (Punto VII anexo IX del decreto 479/90, actualmente vigente, referido a la misión de la SIDE);

-“proporcionar(,) la información y la inteligencia necesarias a nivel de la estrategia nacional de defensa” (art. 15, ley 23.554 de Defensa Nacional, en lo atinente a la realización de actividades de inteligencia para la defensa nacional);

-“garantizar la seguridad interior”, entendiéndola a ésta como “la situación de hecho basada en el derecho en la cual se encuentran resguardadas la libertad, la vida, el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional” (arts. 1 y 2 de la ley 24.059 de Seguridad Interior, en lo atinente a la misión del “esfuerzo nacional de policía”).

Parece claro que la amplitud de dichas normas resultan un parámetro absolutamente difuso para establecer cuándo puede hablarse de estricto cumplimiento de las misiones asignadas para la defensa nacional, la seguridad pública o la represión de delitos.

En cuanto a las excepciones del derecho de acceso, rectificación y eliminación de la información, se verificó un proceso similar de ampliación de las facultades discrecionales de la administración. Siguiendo el mismo esquema anterior, presentaré las sucesivas redacciones que fue cobrando la norma:

Proyecto del Diputado Arias:

Art. 23: “1. Los responsables de los archivos, registros o bancos de datos públicos que contengan la información a los que se refieren los apartados 2, 3 y 4 del artículo anterior³⁴, podrán denegar el acceso, rectificación, o la cancelación en función de los peligros que pudieran derivarse para la defensa nacional o la seguridad pública, la protección de los derechos y libertades de terceros, y las necesidades de las investigaciones que se estuvieran realizando

2. Los responsables de los archivos, registros o bancos de datos de la hacienda pública, podrán igualmente denegar el ejercicio de los derechos a que se refiere el apartado anterior, cuando el mismo obstaculice las actuaciones administrativas tendientes a asegurar el cumplimiento de las obligaciones tributarias y, en todo caso, cuando el afectado esté siendo objeto de inspección e investigación con su conocimiento

3. El afectado al que se le niegue arbitrariamente, en forma total o parcial el ejercicio de los derechos mencionados en los apartados anteriores, podrá ponerlo en conocimiento del Defensor del Pueblo, o promover acción de amparo en la que será parte necesaria el mencionado defensor.”

Proyecto aprobado en Diputados:

Art. 27: “1. Los responsables de los registros o bancos de datos que contengan la información referida en el apartado 2 del artículo anterior podrán denegar por resolu-

³⁴ Se refiere a los datos vinculados con la seguridad pública, represión de infracciones penales y fines policiales.

ción motivada, el acceso, la rectificación o la eliminación de datos de carácter personal en función de los peligros que pudieran amenazar la defensa nacional, la protección de los derechos de terceros y las necesidades de las investigaciones que se estén realizando.

2. Los responsables de los registros o bancos de datos de la hacienda pública podrán igualmente denegar por resolución motivada, el ejercicio de los derechos mencionados en el apartado anterior cuando el mismo obstaculice las actuaciones administrativas tendientes a asegurar el cumplimiento de las obligaciones tributarias y, en todo caso, cuando el afectado estuviera siendo objeto de inspección e investigación con su conocimiento.

3. El afectado al que se le niegue arbitrariamente en forma total o parcial, el ejercicio de los derechos mencionados en los apartados anteriores podrá ponerlo en conocimiento del Defensor del Pueblo, o promover acción de amparo."

Proyecto del Senador Menem:

Art. 17: "1. Los responsables o usuarios de bancos de datos, pueden denegar el acceso, rectificación o la cancelación en función de protección de la defensa de la Nación, del orden y la seguridad públicos, o de la protección de los derechos e intereses de terceros.

*2. La información sobre datos de carácter personal también puede ser denegada, cuando de tal modo se pudieran obstaculizar actuaciones judiciales o administrativas vinculadas a la investigación sobre el cumplimiento de obligaciones tributarias o previsionales, el desarrollo de funciones de control de la salud y del medio ambiente, **la investigación de delitos penales y la verificación de infracciones administrativas**³⁵. La resolución que así lo disponga debe ser motivada".*

Dictamen de Comisión:

Art. 17: "1. Los responsables o usuarios de bancos de datos, pueden denegar el acceso, rectificación o la cancelación en función de la protección de la defensa de la Nación, del orden y la seguridad públicos, o de la protección de los derechos e intereses de terceros.

2. La información sobre datos de carácter personal también puede ser denegada, cuando de tal modo se pudieran obstaculizar actuaciones judiciales o administrativas en curso vinculadas a la investigación sobre el cumplimiento de obligaciones tributarias o previsionales, el desarrollo de funciones de control de la salud y del medio ambiente, la investigación de delitos penales y la verificación de infracciones administrativas. La resolución que así lo disponga debe ser fundada y notificada al afectado.

3. Sin perjuicio de lo establecido en los incisos anteriores, se deberá brindar acceso a los registros en cuestión en la oportunidad en que el afectado deba ejercer su derecho de defensa."

Como puede verse, también en este caso el texto de Diputados tenía claras ventajas sobre el aprobado en el Senado. En principio, exigía resolución motivada para la denegatoria, requisito que establece

³⁵ El destacado es mío.



la carga de exponer las razones de la medida y proporciona bases concretas para impugnarla. En segundo término, en el texto de Senadores se elimina la mención a la posibilidad de presentación de acción judicial y de denuncia al Defensor del Pueblo, con lo que el afectado pierde una garantía esencial en la posibilidad de control de la actuación administrativa. Más abajo comentaremos la regulación legal de la acción de hábeas data que proponía el proyecto del Senado. En tercer lugar, lo que en los proyectos del Diputados Arias y de la Cámara de Diputados era un supuesto destinado exclusivamente a establecer excepciones en materia de investigación de infracciones tributarias, en el proyecto del Senado se convierte en un supuesto excesivamente amplio, que incluye la investigación de delitos penales y la verificación de infracciones administrativas, como lo subrayáramos párrafos arriba. La excepción responde a criterios de tipo inquisitivo, denegándose injustificadamente información acerca de la situación del propio interesado con la excusa de la "obstaculización" de la investigación. Tal excepción resultaba injustificada, no sólo por su amplitud, sino por su falta de vinculación directa con el ejercicio de los derechos de acceso, rectificación y supresión de datos, que se dirigen a información ya registrada en bancos de datos, es decir, producto de algún tipo de investigación o procedimiento de obtención anterior a la investigación en curso de acuerdo al inciso.

En general, el proyecto del Senado era pasible de las siguientes críticas:

-las excepciones previstas en materia de exigencia del consentimiento para el tratamiento de datos personales eran demasiado amplias, desvirtuándose así el principio (art. 5° inc. 2).

-no se establecían sanciones ante la falta de información a los titulares de los requisitos exigidos por la ley (art. 6°)

-se autorizaba el recabamiento de datos sensibles cuando median razones de interés general autorizadas por la ley, hecho que permitía al legislador vaciar de contenido el principio (art. 7° inc. 2).

-también en materia de consentimiento para la cesión de datos personales, las excepciones establecidas eran tan amplias que desvirtúan el principio, que es el de su exigencia (art. 11 inc. 3).

-se establecían requisitos irrazonables para el ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, actualización y cancelación de los datos personales. Como se dijo, particularmente graves eran las excepciones para el ejercicio de esos derechos, que incluían la posibilidad de denegación en supuestos tan laxos como la protección de la defensa de la Nación, el orden y la seguridad pública, o la protección de derechos e intereses de terceros (art. 17). La amplitud de tales criterios significaba prácticamente la denegación del ejercicio de los derechos examinados. En el mismo sentido, los requisitos a los que se sometía el tratamiento y cancelación de datos personales con fines de defensa nacional o seguridad pública eran de imposible control, ya que precisamente en estos supuestos se deniega el derecho al acceso (arts. 17 y 23 inc. 2).

-como ya dijimos, una grave falencia del proyecto de ley era la de no definir correctamente el órgano de control que ella misma creaba, difiriendo aspectos fundamentales de su regulación a la reglamentación del Poder Ejecutivo (art. 29). La ley no definía aspectos tan relevantes como su ubicación institucional, su conformación, su estructura jerárquica, la independencia de sus miembros, sus atribuciones para requerir información de otros órganos, etc. Esta deficiente regulación abría una gran incertidumbre respecto a las posibilidades reales de ejercicio del derecho de acceso y rectificación de la información, en especial cuando se tratara de bancos de datos públicos.

-por último, se establecían requisitos procedimentales injustificados para la presentación de la acción de hábeas data (llamada acción especial de amparo, arts. 33 al 41). Entre ellos, la carga de demostrar que la información era discriminatoria, y de qué forma afectaba los derechos del actor, exigencias a

todas luces innecesarias ya que para el tratamiento de información prohibida o errónea constituye de por sí una violación del derecho establecido por el art. 43 último párrafo de la Constitución Nacional. Esta cuestión merece un repaso más cuidadoso.

El art. 37 del Dictamen de Comisión establecía los requisitos de la demanda. Entre ellos, en su inc. 2, se disponía que “el accionante deberá alegar las razones por las cuales entiende que en el archivo, registro o banco de datos individualizado obra información referida a su persona; los motivos por los cuales considera que la información que le atañe resulta discriminatoria, falsa o inexacta, de qué modo se afecta sus derechos, y justificar que se han cumplido los recaudos que hacen al ejercicio de los derechos que le reconoce la presente ley”. Se trataba de un requisito particularmente grave, ya que se hacía pesar sobre el peticionante la carga de probar extremos innecesarios y peligrosamente indeterminados. El inciso confundía de dos hipótesis distintas: la del ejercicio del derecho de acceso —para la cual es suficiente señalar las razones por las cuáles el peticionante presume que en un banco de datos obra información referida a su persona—, y las de supresión, actualización o rectificación —casos en los que, obviamente, el peticionante ya *conoce* el contenido de la información que obra en el archivo, y pretende la modificación de su tratamiento. De modo que la norma debía distinguir entre las dos hipótesis: para la primera, bastaba con alegar fundadamente acerca de la posibilidad de que en un banco de datos obre información personal del peticionante. Para la segunda, en cambio, sería necesario demostrar: a) que la información es falsa; b) que la información es inexacta, c) que la información es inadecuada para la finalidad alegada para justificar el registro, o d) que se trata de “datos sensibles”, es decir, de datos de registro prohibido. Para este último caso, constituye una carga excesiva y frustrante el requisito de probar por qué resulta discriminatoria la información. Mucho peor aún es exigirle al peticionante que pruebe “de qué modo se afectan sus derechos”, cuando la propia norma constitucional establece el derecho de acceso, rectificación, supresión, actualización o confidencialidad de los datos personales que obren en bancos de datos. Bastaría entonces con demostrar, en caso de petición de acceso, la posibilidad de existencia de datos personales en un banco de datos, y, en caso de supresión, rectificación, actualización o confidencialidad, con señalar la existencia de información sensible, falsa o inexacta, que de por sí resulta violatoria del derecho a la intimidad, privacidad, honor y dignidad personal, razón por la cual el constituyente incluyó esta garantía en la Constitución. El propio registro de información sensible, falsa o errónea resulta violatorio de los derechos del afectado.

En resumen, la regulación de este artículo establecía una carga innecesariamente gravosa sobre la persona del peticionante, que al señalamiento concreto de existencia de datos personales en un banco de datos, o bien de registro de datos sensibles, inexactos o falsos, debía agregar la producción de prueba innecesaria y compleja.

El art. 39 inc. 2 de la norma propuesta en el Dictamen de Comisión disponía que “(l)os archivos, registros o bancos de datos públicos sólo podrán invocar la excepciones autorizadas por la presente ley, o los establecidos en una ley específica. En tales casos deben acreditar los extremos que hacen aplicable la excepción legal. El juez apreciará con criterio restrictivo toda oposición **al envío de informes**³⁶ sustentado en tales causas, debiendo expedirse dentro del segundo día de planteada la excepción.”. Esta previsión cerraba el círculo de indemnidad de los organismos de seguridad, inteligencia y defensa, ya que les permitía como defensa oponerse al mero pedido de informes por parte del juez mediante la

36 El destacado es mío.



invocación de excepciones autorizadas en la propia ley o en otra ley específica. De este modo, el juez podía no enterarse jamás de la existencia o del contenido de la información solicitada, aunque éste fuera prohibido, falso o erróneo. Lo que correspondía en este caso era la remisión de los informes al juez, para que éste los examine con carácter reservado y sin dar traslado al peticionante. De este modo, el juez puede juzgar convenientemente sobre la corrección de la subsunción del caso particular en la excepción legal por parte del responsable del banco de datos. Recordemos, los “extremos que hacen aplicable la excepción legal” consistían, de acuerdo al art. 17 ya comentado, en el sólo encuadramiento del caso por parte del responsable del banco de datos en un supuesto de tal laxitud como la protección de la defensa de la Nación, del orden y la seguridad públicos, o de la protección de los derechos o intereses de terceros, o bien en la obstaculización de actuaciones judiciales o administrativas en curso vinculadas a la investigación sobre el cumplimiento de obligaciones tributarias o previsionales, el desarrollo de funciones de control de la salud y del medio ambiente, la investigación de delitos penales y la verificación de infracciones administrativas. Ante este régimen, difícilmente hubiera podido accederse a la información que, paradójicamente, podía ser errónea, falsa o de registro prohibido por tratarse de datos sensibles.

Recordemos además la norma del art. 23 inc. 2 que permitía el tratamiento de datos personales con fines de defensa nacional o seguridad pública por parte de las fuerzas armadas, fuerzas de seguridad, organismos policiales o de inteligencia, sin consentimiento de los afectados, en aquellos supuestos y categoría de datos que resultaran necesarios para el estricto cumplimiento de las misiones legalmente asignadas a aquéllos para la defensa nacional, la seguridad pública o para la represión de los delitos.

A pesar de la supuesta intención limitadora del artículo, la norma estaba destinada a ser poco efectiva. A la laxitud del criterio elegido, se sumaba el hecho de que correspondía al propio organismo responsable del banco de datos decidir en el caso concreto cuándo se daba el supuesto de hecho que lo autorizaba a tratar datos personales sin consentimiento del afectado, es decir, que “result(ara)n necesarios para el estricto cumplimiento de las misiones legalmente asignadas”. A esto se agrega que se trataba justamente de aquellos casos en los que, de acuerdo al art. 17 inc. 1, el responsable del banco de datos podía denegar el acceso al afectado, con lo que mal podía el interesado controlar el cumplimiento de los requisitos por parte del organismo de marras. Más aún, ejercida la acción de hábeas data, el responsable del banco de datos podía oponerse al envío de informes al juez (cfr. art. 39 inc. 2), bajo el argumento de existir una excepción legal, provista justamente por los arts. 17 incs. 1 y 2, y 23 inc. 2. Nótese nuevamente que el responsable del banco de datos podía oponerse a *enviar los informes requeridos al juez*, con lo que poco podía el juez controlar el cumplimiento de los requisitos establecidos por el art. 23 inc. 2, sin siquiera tener a la vista los informes correspondientes. De modo que los requisitos establecidos por el art. 23 inc. 2 aparecían más bien como un ilusorio llamado a la autodisciplina por parte de los responsables de bancos de datos de defensa, seguridad e inteligencia, sin mayor control externo. En síntesis, la interpretación sistemática de esta norma con los arts 17 inc. 1 y 39 inc. 2 traía como resultado la facultad incontrolada de las fuerzas armadas, fuerzas de seguridad, organismos policiales y de inteligencia de actuar en secreto y decidir por sí qué registros llevaban, sin posibilidad de acceso o rectificación por parte de las personas afectadas.

La Comisión de Asuntos Constitucionales del Senado emitió dictamen el día 30 de septiembre de 1996. El despacho de mayoría fue firmado por los senadores del Bloque Justicialista y por el senador liberal por la provincia de Corrientes, Aguirre Lanari. Presentaron disidencias parciales la senadora Fernández Meijide y los senadores radicales Genoud, Galván, López, Berhongaray y Storani, mientras que el senador Villarroel, del Frente Cívico y Social de Catamarca, se expidió en disidencia total, con una larga y minuciosa crítica del proyecto propuesto por la mayoría. El proyecto fue tratado y aprobado por el

cuerpo en la sesión siguiente, y en consecuencia devuelto a la Cámara de Diputados para su segunda revisión. Después de algunas discusiones en el seno de la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, el proyecto fue tratado sobre tablas en la sesión del día 27 de noviembre de 1997. La Cámara de Diputados decidió rechazar las modificaciones introducidas por el Senado e insistir totalmente sobre el proyecto original; obtenido el voto de más de dos tercios de los miembros presentes, el proyecto de Diputados quedó sancionado con el número de ley 24.745 y fue enviado al Poder Ejecutivo para su promulgación.

El día 30 de diciembre de 1996, el Poder Ejecutivo publicó en el Boletín Oficial el Decreto 1616/96, por el cual se veta en su totalidad el proyecto de ley registrado bajo el N°24.745, devolviéndoselo al Congreso de la Nación. Los motivos aducidos por el veto son los siguientes:

-que el proyecto no especifica ni delimita las facultades otorgadas a la Comisión Bicameral de Seguimiento de Datos. El Poder Ejecutivo alega que por no estar especificadas, las facultades de la comisión “devienen de tal amplitud que vulneran la distribución constitucional de incumbencias estatales, dado que en nuestro sistema legal el único poder con atribuciones para resolver sobre la protección de los derechos de los individuos es el Poder Judicial de la Nación.” Si bien es cierto que la regulación de las facultades de la Comisión es demasiado escueta, los argumentos del Poder Ejecutivo son absolutamente pueriles. De no especificarse claramente las funciones no se sigue en absoluto que estas “devengan de tal amplitud que vulneren la distribución constitucional de incumbencias estatales”. La norma que se objeta creaba la Comisión “a los fines de posibilitar, en general, la salvaguarda y protección de los derechos tutelados por la presente ley, sin perjuicio de las facultades propias del Poder Judicial.” De la norma surgía claramente que la Comisión no se arrogaba función judicial alguna; en cuanto a la insuficiente regulación de sus facultades, la propia norma establecía que la Comisión se daría su propio reglamento. Por otro lado, las facultades de las otras Comisiones Bicamerales existentes, cuyo funcionamiento jamás ha sido considerado inconstitucional, ofrecen base suficiente para establecer por analogía las atribuciones de la Comisión que creaba la ley. Parece evidente también que una de las formas de salvaguardar y proteger “en general” los derechos tutelados por la ley, es ejerciendo el debido contralor entre poderes sobre los registros y bancos de datos públicos, de acuerdo a la ya recordada teoría “pesos y contrapesos” institucionales.

-que la prohibición de cesión internacional de datos a Estados u organismos internacionales que no aseguren una protección equivalente de los datos de carácter personal omite “la previsión de supuestos de excepción en aras de la cooperación internacional y obligaciones asumidas por el Estado argentino ante otros Estados y organismos”. Nuevamente, el argumento es de una debilidad sorprendente. En principio, basta para respetar los convenios establecidos con aplicar ultraactivamente la ley. En segundo lugar, el establecimiento de excepciones se dará en el marco de tratados internacionales cuya aprobación depende del Congreso de la Nación y cuya jerarquía normativa es superior a la de la ley (cfr. art. 75 inc. 22 primer párrafo *in fine*, Constitución Nacional), de modo que nada quita que un tratado derogue para el caso particular las disposiciones de la ley. Si las obligaciones ya asumidas fueron incorporadas por tratados, la ley no las deroga. Por último, la norma debe entenderse como una directiva de política pública, en el sentido de establecer como criterio para la aprobación de tratados que dispongan la cesión internacional de datos, la evaluación del grado de protección de los datos personales que ofrezcan los demás Estados u organismos internacionales parte. Vale recordar aquí que en el trámite legislativo del Senado, esta fue una de las cuestiones en las que los asesores de los organismos de inteligencia solicitaron una modificación, recogida en el texto sancionado por el Senado. La insistencia de la Cámara de Diputados suprimió dicha modificación.



-que los arts. 35 y 38 asignan facultades desmedidas a los responsables de bancos de datos privados, y al Defensor del Pueblo. El artículo 35 establece que "(m)ediante acuerdos, los responsables de los registros o bancos de datos de titularidad privada podrán formular códigos tipo, los que podrán establecer las condiciones de organización, funcionamiento, procedimientos aplicables, normas de seguridad, programas y equipos, obligaciones de las partes intervinientes en el tratamiento de datos, garantías para el ejercicio de los derechos de los titulares de los mismos, con pleno respeto de los establecido en la presente ley y su reglamentación con recurso ante el Defensor del Pueblo como autoridad de aplicación". La acusación de que "las previsiones mencionadas otorgan atribuciones desmedidas a sujetos ajenos a los órganos superiores del Estado, ya que los titulares particulares no pueden crear normas de alcance general que afecten a terceros" contenida en el veto es injustificada, dado que la norma se refiere a **acuerdos** entre titulares, en decir, la creación de códigos tipo de adhesión voluntaria. Estos códigos tipo están destinados a establecer standards comunes para el funcionamiento de los bancos de datos privados, y son de adhesión voluntaria, haciendo las veces de norma modelo o tipo. No se trata de normas de alcance general, y menos de normas que afecten a terceros. El artículo cuestionado dice expresamente que los códigos tipo "podrán formular", lo que de ninguna manera significa que su formulación sea obligatoria. Es más, la derogación de la norma no obstaría a la formulación de códigos tipo. Con respecto al recurso ante el Defensor del Pueblo como autoridad de aplicación, cabe reconocer que se trata de una función poco ortodoxa de acuerdo a la regulación constitucional de la figura, pero difícilmente pueda decirse que significa el ejercicio de funciones "jurisdiccionales" por parte del Defensor del Pueblo, ya que debido al carácter voluntario de la adhesión a las disposiciones del código tipo, se trata más bien de funciones de arbitraje. Vale reiterar que dicha asignación de funciones al Defensor del Pueblo depende de la formulación del código tipo correspondiente, y requerirá el consentimiento del aquel funcionario.

Más razonable es la objeción al art. 38, que establece que el Defensor del Pueblo es la autoridad de aplicación de sanciones. El Poder Ejecutivo alega que "se otorgan facultades jurisdiccionales, punitivas al Defensor del Pueblo, al instituirlo como órgano de aplicación de las distintas sanciones que en él se prevén". La norma es efectivamente merecedora de un veto parcial, aunque la efectiva implementación del régimen de sanciones queda diferida en la ley a la reglamentación que dicte la Comisión Bicameral creada por la norma.

-por último, el punto que más nos interesa es la observación que hace el Poder Ejecutivo al procedimiento de la acción de hábeas data. Transcribo los párrafos correspondientes:

"Que el mecanismo previsto resulta insuficiente para una adecuada tutela del justiciable, sobre todo si se tiene en cuenta que el mismo no es de aplicación contra actos de entes públicos.

Que al no precisar cual será la justicia competente para entender en razón del territorio, de la calidad del sujeto demandado, de la afectación del tráfico interjurisdiccional o internacional, se genera un vacío susceptible de crear conflictos o interpretaciones divergentes en detrimento de los tutelados por esta acción."

Los argumentos mencionados resultan sorprendentes. Con respecto al primer párrafo, si bien puede reconocerse que la regulación de la figura es escasa, la remisión al procedimiento de las acciones sumarísimas del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación establece claramente el régimen procesal aplicable. Causa sí, estupor, la segunda mención: que la acción no es de aplicación contra actos de entes públicos, ya que supone una figereza absoluta en la interpretación de las disposiciones de la ley, o bien un desconocimiento total de su contenido. El artículo 22 inc. 2 de la ley dispone que "(c)uando se negase el acceso al dato o a su rectificación o eliminación, total o parcial, el afectado podrá solicitar la tutela de sus derechos promoviendo acción de amparo, en los términos del artículo 36 de la presente".

Por su ubicación, la norma se refiere indudablemente a los bancos de datos públicos. El artículo 27 inc. 3 de la ley vetada establece expresamente el derecho del afectado al que se le niegue arbitrariamente el derecho de acceso, rectificación o eliminación la posibilidad de promover la acción de amparo (que es la forma en la que la ley denomina al hábeas data), en los casos en los que el responsable alegue las necesidades de protección de la defensa nacional, la protección de los derechos de terceros y las necesidades de las investigaciones que se estén realizando. No cabe duda que el artículo se refiere a los bancos de datos públicos, ya que no es concebible que un banco de datos privado alegue para denegar el acceso a la información razones vinculadas con la defensa nacional o con las necesidades de las investigaciones que se estén realizando. La confusión, probablemente producto de una lectura apresurada, puede deberse a la remisión al régimen de las acciones sumarísimas del Código Procesal Civil y Comercial. Es evidente que lo que establece el artículo es el tipo de proceso aplicable, y no el tipo de legitimado pasivamente.

Con respecto al segundo párrafo, es difícil entender su significado. Las reglas de competencia aplicables son las mismas que rigen la competencia para el proceso sumarísimo establecido en el art. 498 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación. La identificación del juez competente es tarea sencilla: será el juez de la jurisdicción en la que esté registrado el banco de datos de acuerdo al régimen establecido por la ley. Las menciones a la "calidad del sujeto demandado" tampoco crean mayor dificultad, pudiendo ser competente la justicia nacional o la federal, según las normas de competencia vigentes y según se trate de bancos de datos públicos o privados. Los supuestos problemas causados por el "tráfico interjurisdiccional o internacional" resultan ininteligibles. En suma, no se advierte en el caso ningún vacío legislativo.

En síntesis, es difícil establecer cuál es el criterio que guió el veto presidencial, ya que según se ve, los motivos que lo guían responden a tendencias que parecen poco uniformes: la supuesta violación de la división de poderes, la necesidad de establecer excepciones que permitan el intercambio de datos personales con Estados u organismos que no garanticen el mismo nivel de protección que el nuestro, el otorgamiento de facultades excesivas a los responsables de bancos de datos privados y al Defensor del Pueblo, y la supuesta insuficiencia para la tutela del justiciable de la acción de hábeas data prevista por la ley. Si uno se guiara por este último motivo, el Poder Ejecutivo parece estar reclamando la regulación de una acción más garantista que presentada por el proyecto de Diputados. Sin embargo, la presión ejercida por los asesores de los organismos de inteligencia, dependiente del Poder Ejecutivo, ante la Comisión de Asuntos Constitucionales del Senado tuvo la dirección exactamente opuesta.

Lo cierto es que, dada la experiencia acumulada en materia de leyes reglamentarias de la reforma constitucional, parece que no habrá ley reglamentaria de la acción de hábeas data por un buen tiempo. Si uno se atiene a la experiencia en materia de amparo, tal vez esto no sea malo, ya que el perfil que vaya adoptando la figura del art. 43 párrafo tercero, de carácter operativo según la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, va a depender de la interpretación del Poder Judicial y de la imaginación de los abogados. Esto abre alguna esperanza en el ejercicio concreto de acciones de este tipo, sustentadas directamente en la dogmática constitucional.

3.2 Amparo:

Como hemos dicho, existen algunas diferencias entre la acción de hábeas data y la acción clásica de amparo, al menos en la medida en que esta quedó configurada a través de la experiencia jurisprudencial y de su regulación legal por la ley 16.986. A pesar de estas diferencias, la reforma constitucional ha



ampliado también el alcance del amparo, de modo que esta acción constituye potencialmente otro mecanismo judicial de control ciudadano de las actividades estatales de inteligencia y seguridad.

Tal vez el punto que distinga al amparo del hábeas data en esta materia está dado por las características que debe reunir el legitimado para actuar. Como dijimos, en el caso del hábeas data, el legitimado es la persona cuyos datos personales son objeto de tratamiento por un banco de datos. El carácter personal de los datos y la dificultad de control de su tratamiento justifican el derecho de acceso a la información que ofrece el hábeas data. Por el contrario, para que la acción de amparo sea procedente, es necesario demostrar la existencia de un acto u omisión manifiestamente ilegal o arbitrario que afecte en forma actual o inminente un derecho de base constitucional, legal o fundado en un tratado internacional. Si la afectación proviene del almacenamiento de datos falsos o de registro prohibido, resulta al accionante mucho más sencillo promover la acción de hábeas data, ya que sus requisitos de admisibilidad son mucho menos gravosos. De modo que el amparo quedará reservado a supuestos en los que la vulneración afecte otro derecho. Como se sabe, las dificultades que planteaba la regulación anterior del amparo para el control de los actos de la administración se fundaban en el rechazo al empleo de la figura como mero instrumento de control de legalidad, ya que —se afirmaba, y aún lo hace la jurisprudencia más conservadora posterior a la reforma constitucional— los particulares no tienen más que un interés simple en la actuación legal de la administración. Por ende, se sostenía, la mera actuación ilegal de la administración o el incumplimiento de deberes a su cargo no resultaban motivo suficiente para afectar por sí mismos un derecho subjetivo del particular. La nueva norma constitucional en materia de amparo, sumada a la jerarquía constitucional que han cobrado los tratados internacionales de derechos humanos, permiten vislumbrar posibles cambios en la materia, capaces de convertir al amparo en una herramienta eficaz de control del cumplimiento legal de los deberes de la administración.

Al menos dos construcciones interpretativas dan pie para exigir judicialmente al Estado información sobre sus actividades a través de la vía del amparo, ante la denegatoria de la administración. Por un lado, además de acoger la figura clásica del amparo como mecanismo de tutela de derechos individuales, la norma del art. 43 de la Constitución reformada establece en su segundo párrafo que “(p)odrán interponer esta acción contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general, el afectado, el Defensor del Pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines registradas conforme a la ley, la que determinará los requisitos y formas de su organización.” Se trata del llamado “amparo colectivo”, que, a diferencia del amparo clásico, se dirige a obtener del Poder Judicial decisiones de alcance general contra actos u omisiones de la administración que afecten a un grupo de personas. En el caso de la actividad de los organismos de inteligencia y seguridad, probablemente el factor que resulte más relevante como materia para el planteo de una acción de amparo sea la discriminación, aunque pueda pensarse además la construcción dogmática del derecho a obtener información sobre las actividades gubernamentales —corolario del principio de publicidad de los actos de gobierno— como derecho de incidencia colectiva. Creo, sin embargo, que, de acuerdo a las tendencias jurisprudenciales vigentes en materia de amparo, el planteo de una acción de este tipo frente a un acto, omisión o práctica discriminatoria de la administración, ofrece una base más sólida para su procedencia. Además del particular afectado por la medida y del Defensor del Pueblo, la norma constitucional habilita en este supuesto a interponer la acción a las asociaciones que tengan por objeto la lucha contra la discriminación —tal el caso de los organismos de derechos humanos. Esta forma novedosa de legitimación procesal abre la posibilidad de que las organizaciones de la sociedad civil dedicadas al control ciudadano de la actuación estatal cumplan un papel trascendente en esa actividad de fiscalización, llevando algunos de

sus reclamos concretos al terreno judicial y exigiendo de la administración el cese o la modificación de las prácticas estatales reñidas con la legalidad constitucional.

La segunda vía, ya intentada en una acción de amparo promovida por el CELS, consiste en encuadrar la negativa por parte del Estado a proporcionar información sobre su actividad como una violación al derecho a la información establecido por el art. 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) y a la libertad de investigación científica, establecido por los arts. 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, IV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y 15.2 y 15.3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Adicionalmente, se ha alegado el derecho de los usuarios de servicios públicos de obtener información adecuada y veraz, destinada al control de la calidad y eficiencia de éstos (art. 42 de la Constitución Nacional). En este caso, la libertad de buscar y recibir información, la libertad de investigación científica y el derecho a recibir información adecuada y veraz sobre el funcionamiento de los servicios públicos se presentan como *derechos subjetivos* del accionante. Retomando la línea argumental desarrollada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en diversas causas vinculadas con la libertad de expresión³⁷, se postula que el derecho a buscar y recibir información pública o bien el derecho a acceder a información pública, interpretado en conexión con los artículos 14 y 33 de la Constitución, resulta, al igual que la libertad de prensa, "una condición necesaria para la existencia de un gobierno libre y el medio idóneo para orientar y aun formar una opinión pública vigorosa, atenta a la actividad de los poderes públicos." En este orden de ideas, se señala que la vinculación establecida por la Corte Suprema entre libertad de prensa, sistema republicano y soberanía del pueblo es igualmente aplicable al derecho de acceso a la información pública. Esta vía requiere, sin embargo, si nos atenemos a los requisitos de admisibilidad del amparo vigentes en la jurisprudencia —que, lamentablemente, no han cambiado mayormente con la reforma constitucional— la demostración de algún tipo de afectación especial que exceda la mera voluntad de obtener información de la administración. En el caso del amparo presentado por el CELS, tendiente a obtener de la Policía Federal información acerca de sus actividades, que fue denegada por la autoridad policial, el interés específico que se alega es la realización de una investigación científica, en el marco del convenio entre el CELS y la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires, tendiente a la publicación de un informe anual sobre la situación de los derechos humanos en la Argentina y particularmente referido al accionar de las fuerzas policiales. El planteo se funda en el derecho a la información y a la libertad de expresión y el derecho a la libre investigación científica como formas de control público de la actuación de los organismos gubernamentales. Aunque aún no hubo sentencia sobre la cuestión, los abogados de la autoridad policial no cuestionaron los fundamentos de derechos empleados, de modo que el caso puede constituir un buen precedente para la presentación de ulteriores acciones.

En suma, si bien plantea mayores dificultades que la acción de hábeas data, el amparo resulta también una herramienta potencialmente útil para requerir de los organismos estatales información acerca de sus actividades. La iniciación de acciones en este sentido no puede más que insuflarnos un moderado optimismo al respecto. ■

37 CSJN, "Vago, Jorge c/ Ediciones La Urraca S.A. y otros", del 19 de noviembre de 1991, en Rev. La Ley 1992-B-367; id., "Ekmekdjian, M. c/ Sofovich, G. y otros", del 7 de julio de 1992, en Rev. La Ley 1992-C-543; id., "Rodríguez, Horacio s/art. 109 del Código Penal", del 30 de mayo de 1995, en Rev. La Ley 30/8/96, Actualización de Jurisprudencia de la CSJN.



ESTRUCTURA Y PRÁCTICAS DE LAS POLICÍAS EN LA ARGENTINA. LAS REDES DE ILEGALIDAD¹

Introducción

Policia y redes de ilegalidades

El problema de la corrupción policial ha sido tratado, desde diferentes puntos de vistas, por numerosos autores². Sin embargo, en nuestro país, es escasa la literatura sociológica o jurídica sobre el tema.

Como acertadamente señala Clifford Shearing³ tradicionalmente se ha entendido la corrupción policial como aquellas conductas policiales que resultan en ganancias privadas, a expensas del público. Asimismo, la corrupción incluye una serie de abusos policiales típicos, tales como la fabricación de pruebas, el uso de la brutalidad para el combate contra la delincuencia, etc. Sin embargo, luego del conocido affaire de Watergate, esta tradición de análisis sociológico se ha re-direccionado analizando la forma en que los abusos de autoridad y la corrupción están motivados y fomentados por objetivos propios de la organización policial. De esta forma, la corrupción, antes que definir conductas tendientes a la promoción de beneficios personales, aparece engarzada a los objetivos organizacionales.

* Abogada de Derechos Humanos y de la Unión de Trabajadores de Prensa de Buenos Aires (UTPBA). Miembro del CELS.

** Antropóloga. Directora del Programa "Violencia institucional, seguridad ciudadana y derechos humanos" del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). Directora del Equipo de Antropología Política y Jurídica del Instituto de Ciencias Antropológicas de la Universidad de Buenos Aires.

¹Este trabajo fue realizado en el marco del programa del Centro de Estudios Legales y Sociales "Violencia institucional, seguridad ciudadana y derechos humanos". Una parte importante de este artículo formará parte del "Informe sobre brutalidad policial" que el CELS coeditará con Human Rights Watch America's.

²Sin pretender ser exhaustivas, las líneas de investigación mas sugerentes nos parecen, en la sociología canadiense, las llevadas adelante por el Centro de Criminología de la Universidad de Toronto; en la antropología y sociología brasilera, los trabajos de Roberto K. de Lima, en especial "A policia da cidade do Rio de Janeiro. Seus dilemas e paradoxos", PMERJ, resultan particularmente interesantes para trabajos comparativos con nuestro país. Asimismo, los trabajos de Antonio Luiz Paixao, Luiz Eduardo Soares y Roberto DaMatta, marcan caminos de investigación novedosos sobre estos temas.

³Shearing, Clifford: Organizational Police Deviance. Its structure and control. Butterworths, Toronto; 1981 - 57 -



Nos parece que esta línea de análisis es particularmente interesante, ya que está centrando el problema no en conductas individuales -la "tesis de la manzana podrida" o de los "malos policías"- sino en la forma en que la estructura organizacional y su vinculación con el poder político, se constituyen en determinaciones sociales de la corrupción y de la construcción de redes de ilegalismos. O sea, la corrupción, en estos casos, no es tanto una desviación de la estructura, resultado de una elección consciente de la gente involucrada en ella, como el resultado de una estructuración del trabajo policial y de las condiciones sociales en las que este se desarrolla. En una lectura rápida pareciera que este tipo de enfoque tiende, o bien a concluir muy rápidamente que toda policía es esencialmente corrupta y, por lo tanto, solo es esperable su liquidación definitiva, o bien, a justificar todo exceso o acto de corrupción argumentando sobre las determinaciones sociales o la incidencia del contexto social.

Sin embargo, esto no es así. De serlo, no diferiría del tipo de argumentación que se organiza alrededor de la "tesis de la manzana podrida".⁴

Antes bien, esta perspectiva no lleva a indagar acerca de cuáles han sido las condiciones histórico-sociales e histórico institucionales de emergencia, tanto de las organizaciones policiales en nuestro país, como de las leyes y reglamentos que las ordenan. Y, a centrar el análisis en las prácticas policiales concretas y cotidianas.

En esta línea, analizaremos, en primer lugar las dependencias jurisdiccionales de las policías en nuestro medio y las consecuencias que ello tiene para la estructuración concreta de la fuerza. En segundo lugar, nos centraremos en algunos aspectos claves de la organización policial, describiendo los reglamentos que legitiman conductas y las prácticas que sobre ellos se desarrollan. Finalmente, señalaremos las principales fuentes de corrupción policial, en nuestro país, en la actualidad.

Establecidas estas cuestiones, planteamos una serie de propuestas, tendientes a configurar formas factibles de control democráticos de las policías.

Acompañamos este trabajo con un anexo documental que incluye un listado de víctimas de la brutalidad policial y una cronología de los principales hechos de corrupción y delincuencia policial. El propósito de este anexo es dimensionar, en forma clara y precisa, la gravedad de la situación con la que estamos enfrentados.

⁴ Es interesante señalar la forma en que los jefes policiales sostienen, al mismo tiempo ambos tipos de argumentación cuando miembros de la fuerza se ven involucrados en hechos de corrupción o abusos. Los dos *topos* argumentales son: hay un grupo minúsculo de malos policías (caso narcopolicías; caso asesinato del Sr. Roldán o de Cristian Campos) o, la policía solo es un reflejo de una sociedad sin valores.



I. Ubicación institucional y recursos humanos y presupuestarios

I.1. Jurisdicción

En la República Argentina, cada una de las provincias que componen el estado federal gozan de autonomía política y jurídica. La ciudad de Buenos Aires, capital de la república, tiene autonomía política desde la reforma constitucional de 1994. Cada provincia organiza e instituye su propia policía, al igual que el Estado federal, quien, a través de la policía federal ejerce el poder de policía en los lugares en los que posee facultad de legislación exclusiva o en materias para las cuales las provincias han delegado la potestad de reglarlas.

Además de las policías provinciales y la policía federal, existen otros organismos que cumplen, aunque en forma limitada, la función policial: la Gendarmería Nacional, que depende del Ministerio del Interior y actúa como policía de fronteras; la Policía Aeronáutica Nacional, que depende de la Fuerza Area, para el control del tráfico aéreo y aeropuertos y; la Prefectura Naval Argentina, dependiente también del Ministerio del Interior, para el control de ríos y puertos interiores.

Las policías argentinas dependen orgánicamente de los Poderes Ejecutivos. La policía Federal, a través del Ministerio del Interior y, las policías provinciales a través de los Ministerios de Gobierno de las respectivas provincias. Esta ubicación institucional -la fuerte dependencia de ministerios políticos- ha resultado en una policía instrumental para los regímenes políticos de turno, pero, paralelamente con una fuerte dosis de poder institucional autónomo.

I.2 Dimensiones, presupuesto y distribución

Según un informe del Ministerio del Interior, publicado en 1994⁵, las policías provinciales cuentan con un total de 78.513 miembros, mientras que la Policía Federal, tiene 33.091 agentes. La Gendarmería Nacional, 18.588 agentes y la Prefectura Naval, ocupa a 16.257 personas. Ello conforma una fuerza de policía de 135.000 agentes, aproximadamente, para una población de 33 millones de

⁵ Citado en: "*Situación de los Derechos Humanos en Argentina. Año 1994*". Centro de Estudios Legales y Sociales / Universidad de Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras. Secretaría de Extensión Universitaria, Serie Extensión Universitaria N°5.



personas.

Siempre según el mismo informe, la Policía Federal es la que recibe la mayor parte del presupuesto destinado a seguridad, con casi el 40% del mismo. Las policías provinciales insumen el 33%, la Gendarmería el 22% y la Prefectura Naval el 5%. El 81,19% del presupuesto se destina a gastos relativos al pago de salarios del personal policial; un 16% a un rubro denominado "funcional", cuyo destino es ambiguo, pero que posiblemente sea relativo a gastos también de salarios y viáticos y, un 2, 55% esta destinado a equipamiento⁶. De esta distribución es posible inferir un alto grado de burocratización de las fuerzas y una distribución poco equitativa del presupuesto respecto a las policías provinciales. Asimismo, es importante tener presente que, en el caso de la policía federal, la mayor parte del presupuesto no está destinado a tareas de seguridad y prevención. Un porcentaje considerable del personal esta destinado a actividades burocráticas administrativas tales como expedición de documentación, certificados de domicilio, de extravíos, actas de accidentes de tránsito, etc.

En el informe del Ministerio del Interior se señala, a manera de evaluación de la situación del área, la ausencia de coordinación y control de las diversas policías y políticas policiales, la obsolescencia y carencia de recursos materiales y deficiencias notables en la gestión administrativa de los recursos económicos, sin criterios homogéneos para minimizar los gastos de mantenimiento y operativos.

El presupuesto de la policía federal asciende a 1.100 millones de pesos, siendo el más alto de todas las fuerzas policiales. Es de destacar que es el único organismo del estado que no ha sufrido ajustes ni recortes en su presupuesto, ni racionalizaciones en sus áreas burocráticas, desde la implementación del plan de convertibilidad y, de la llamada segunda reforma del Estado⁷. La policía federal, según informes del Ministerio del Interior, cuenta en la actualidad con 33.257 efectivos en actividad y 45.400 jubilados⁸

La policía bonaerense cuenta con un presupuesto de 725 millones de pesos. Estos representan el 8,5 % del presupuesto total de la provincia. El número total de efectivos es de 48.500 hombres, constituyéndose en la mayor fuerza del país.⁹

3 De la composición del gasto público por finalidades y funciones, acumulado al 4º trimestre de 1994 se desprende que, en ese año, el presupuesto destinado a seguridad asciende a un 3.15% del total de gasto público. Con fines comparativos resulta de interés señalar que el sector Judicial participa de un 1.82% del gasto público, Ciencia y Técnica del 1.37%, el sector Salud de un 2.7%, mientras que Educación y Cultura del 5.56%. Fuente: Anuario Estadístico de la República Argentina, Año 1995; Instituto Nacional de Estadística y Censos, Secretaría de Programación Económica, Ministerio de Economía y Servicios Públicos.

7 Diario Clarín, 3/6/96.

8 Diario Clarín, 4/6/96.

9 Diario La Nación, 17/3/97



La policía de la provincia de Córdoba cuenta con 13.000 efectivos, según informa el Jefe de Policía de la provincia, Comisario Carlos Gighi ¹⁰

II. Aspectos de organización y funcionamiento de la fuerza

Las policías de la República Argentina responden a una estructura organizativa militarizada. Si bien las leyes orgánicas que las rigen destacan que se trata de cuerpos de seguridad civiles¹¹, la normativa y la práctica las han estructurado como cuerpos con esquemas de autoridad militar, con jerarquías rígidas, con sistemas de control interno corporativos y poco transparentes. Esta militarización de las policías se ha debido, en buena medida, a las modificaciones impuestas durante las dictaduras militares.

En el caso de la policía federal, su actual estructura emana del decreto ley 333/58 - presidencia dictatorial del General Pedro E. Aramburu- y de la ley 21.965. En el de la policía de la provincia de Buenos Aires, del decreto ley 9551/80 -gobierno dictatorial del gral. Saint Jean- y las modificaciones introducidas por ley provincial 10.272 y decretos leyes 10118/83 y 967/87.

Es ilustrativo en este sentido lo ocurrido con la policía Federal. Esta se crea por decreto 17.750, en 1943. Durante el gobierno del general J.D. Perón, la policía adquiere un status especial que garantiza a sus miembros que solo podrán ser juzgados por sus pares. De esta forma se crean mecanismos que independizan a la fuerza del poder militar. Luego del golpe militar de 1955, la policía es reorganizada y se produce en ella una "captura general sin precedentes de la institución por los militares"¹², en la que los cargos jerárquicos, tanto en la Capital como en las delegaciones provinciales, son ocupados por militares. Este tipo de cooptación y "ocupación" de la fuerza, se reproduce en cada uno de los golpes de estado siguientes hasta su dependencia de las fuerzas conjuntas, durante la última dictadura militar.

La militarización y verticalización de la organización de las policías es, posiblemente, la principal barrera para encarar reformas democráticas dentro de las fuerzas. Esta forma de estructurar los cuerpos permea los reglamentos, los valores, las prácticas y las costumbres del personal policial. Establece la forma y las reglas de interacción

10 Revista: Desafíos Urbanos, año 2, nro.9: dic.1995 / enero 1996; págs. 15-19

11 El art.1 de la ley orgánica de la policía bonaerense establece: "La policía de la Provincia de Buenos Aires, es una institución civil armada que tiene a su cargo el mantenimiento del orden público, colaborando en la obtención de la paz social".

12 Kalmanowiecki, Laura:" Reflexiones sobre la Policía y la Política en América Latina: Algunas consideraciones sobre el caso Argentino: 1910-1955". En: Coloquio Internacional: Historia del delito y la justicia en América latina, Universidad T. Di Tella, Bs.As. 17-19 de octubre de 1996.



con la comunidad y los estamentos administrativos y de gobierno. Contamina el vocabulario policial, así, y solo a modo de ejemplo, los órganos que componen la estructura se denominan “estados mayores”, tal como en las Fuerzas Armadas. Finalmente ejerce un alto grado de presión sobre integrantes de las fuerzas, llegando en algunos casos a funcionar como un concreto “terrorismo administrativo”.

Asimismo, la estructura militarizada está asociada a la percepción del delincuente como un enemigo peligroso, contra quien debe librarse una guerra permanente. Esta percepción -cuyas raíces históricas son profundas- da sentido de existencia, en buena medida, a la fuerza. La categoría de delincuente no incluye solamente a aquellas personas que atentan contra la vida o propiedad de otras, sino también, llegado el caso, a opositores o disidentes políticos y sociales, a grupos que defienden sus derechos ciudadanos¹³, a los jóvenes en general, a personas indocumentadas migrantes pobres de países vecinos, a homosexuales y travestis y, en general, a amplios sectores que ejercen, para la subsistencia, una serie de trabajos tales como venta ambulantes, puestos callejeros, etc.¹⁴

Así lo expresa, por ejemplo, el jefe de la policía bonaerense. Interrogado, por el diario Clarín, acerca de los hechos violentos protagonizados por la policía, responde *“La función de la policía es muy difícil. En la fuerza tenemos una frase: ‘Al ser los basureros de la sociedad, a veces nos manchamos con basura’*. Cuando el periodista le pide aclaración, responde: *“Que al estar en contacto permanente con delincuentes, el policía corre el riesgo de contagiarse, de ponerse tan violento como él”*¹⁵

También afirmó en una conferencia de prensa, el 8 de mayo de 1996 *“Si a raíz de un delito, donde está en juego la vida de ciudadanos o policías, sobreviene un enfrentamiento armado, por ningún concepto me preocupa que muera un delincuente”*¹⁶.

13 La intensificación de prácticas policiales destinadas al espionaje, la invasión de la vida privada de los ciudadanos, el ejercicio de la coerción por motivos políticos y la creación de divisiones especiales para estos fines, tales como la División de Orden Político puede remontarse al gobierno de Justo, en la década del '30.

14 Ver: Oliveria, A.O y Tiscornia, S.: La construcción social de imágenes de guerra. CELS, Bs.As., 1992; Palmieri, G.: "Derechos humanos y detenciones arbitrarias y discrecionales", En: Informe sobre la situación de los derechos humanos en la Argentina - 1995, CELS.; Tiscornia, Sofía: "La seguridad ciudadana y la cultura de la violencia" En: Encrucijada, Revista de la Universidad de Buenos Aires; 1997; Tiscornia, Sofía "Violencia policial. De las prácticas rutinarias a los hechos extraordinarios." En: Segundas Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales; Bs. As. 11 al 13 de noviembre de 1996.

15 Diario Clarín, 17 de marzo de 1996.

16 Diario La Nación y diario Página 12 del 8 de mayo de 1996.



Instrucción y preparación de las fuerzas policiales.

Como señaláramos más arriba, la mayoría de las policías provinciales y la policía federal se subdividen en dos grupos claramente diferenciados: los oficiales y los suboficiales o tropa. Estos dos grupos se definen como tales al ingreso a la carrera policial.

Para ingresar a las escuelas de oficiales de policía, se exige, a los hombres, una edad entre los 16 y los 23 años y para las mujeres, entre 18 y 23, ser soltero, tener completa la escuela secundaria o el cuarto año de la misma (los años restantes se cursan en la escuela de policía, en estos casos), y ciertas condiciones físicas y psíquicas mínimas. El tiempo de duración de los cursos varía entre 2 y 3 años (3 años para la Policía Federal, 2 años y exigencia de estudios secundarios previos para la provincia de Mendoza, por ejemplo)

El ingreso al escalafón de suboficiales y tropa requiere haber aprobado el ciclo de estudios primarios, en la mayoría de las policías provinciales y tener entre 19 y 25 años, tanto para hombres como para mujeres. Asimismo se requiere tener ciertas condiciones psico-físicas mínimas, que en el caso de la policía bonaerense son particularmente taxativas. Los cursos de preparación duran de tres a seis meses y, en algunos períodos recientes se han hecho cumpliendo ya funciones operativas.¹⁷

Según el Informe del Ministerio del Interior citado anteriormente, en todo el país, el 64,28% de los integrantes de las fuerzas de seguridad han completado los estudios primarios, pero no tienen estudios secundarios. El 31,73% ha completado el ciclo de enseñanza media y sólo el 3,60% tiene estudios terciarios (universitarios o escuelas superiores equivalentes).

La mayor parte de los casos de brutalidad policial son perpetrados por suboficiales con escasa instrucción, los que, por otra parte, son los destinados a tareas de calle.

A esta falta de instrucción se le agrega la escasa preparación técnica y la muchas veces improvisada participación en operativos. Al no existir una preparación formalizada, con un sistema equilibrado de evaluaciones y control, la mayor parte de la formación de los oficiales y suboficiales se hace directamente estando en actividad, en el trabajo cotidiano. Y, lo que en él se aprende es lo que el conocimiento informal imparte.¹⁸

17 La crisis que en estos últimos meses se ha desatado en las policías, principalmente en la policía bonaerense como consecuencia de su involucramiento directo en diversos delitos, ha provocado una serie importante de propuestas de cambio a este respecto, entre ellas la exigencia de haber completado el ciclo secundario para el ingreso a la fuerza.

18 Es importante recordar que este aprendizaje incluye muchas veces el uso de la tortura para lograr el esclarecimiento de delitos. Al carecer de formación técnica científica apropiada, la



Según testimonios de agentes de policías, esta instrucción informal la imparten los suboficiales. Cuando un oficial joven llega a una comisaría, su contacto inmediato es con éstos, la mayoría de las veces hombres con mucho tiempo en la institución y escasa formación profesional. Resulta así que un joven de 18 años recién egresado, tiene más jerarquía que un suboficial de 45 y con 20 años en la fuerza. Al no existir cursos formales, la instrucción es la práctica cotidiana y esta práctica cotidiana la imparte informalmente quienes tienen “más calle”.

Las diferencias estatutarias, tramadas en una organización verticalizada, reproduce los rasgos militarizados de las estructuras policiales.

Pases y ascensos

La estructura interna sigue el modelo militar. La escala jerárquica se divide entre el Personal Superior -que comprende a los oficiales superiores, oficiales jefes y oficiales subalternos- y, el Personal Subalterno -suboficiales superiores, suboficiales subalternos, agentes y aspirantes-¹⁹. Los alumnos de la escuela de Oficiales también forman parte de la escala jerárquica de la fuerza y, a partir del último año de estudio, revisten los grados de Sargentos y Sargentos 1ro., en el caso de la Policía Federal²⁰.

Cada cuerpo tiene su propio sistema de reclutamiento y enseñanza, así como una clara división de tareas dentro de la institución. Estas diferencias suponen distinciones de status muy marcadas. Así, por ejemplo, un policía provincial debe respeto a uno con cargo equivalente y, muchas veces inferior, de la policía federal. Aún cuando estas normas no figuren en reglamento alguno, son de uso y costumbres y reproducen modos verticalizados de actuación.

La estructura de las policías no contempla un régimen que profesionalice sus sistemas de pases o ascensos. Estos son resueltos por la jerarquía de cada fuerza, respetando los requerimientos de la estructura de mandos, a través de una Junta de Calificaciones. El ascenso se otorga siempre al grado inmediato superior y puede ser ordinario o extraordinario. El ascenso ordinario se confiere anualmente para satisfacer necesidades orgánicas de la fuerza. El extraordinario puede producirse

conformación del cuerpo de informantes (buchones) y el uso de la tortura se convierten en procedimientos privilegiados para solucionar casos cuando la presión política o los intereses sectoriales, así lo demandan.

19 La ley orgánica de la policía bonaerense, por ejemplo, establece dieciocho jerarquías entre los escalafones de oficiales y suboficiales.

20 Ley 21.965. Reglamentación de la ley para el personal de la Policía Federal Argentina. Título II, Capítulo II, art.93 y Anexo I, Escala Jerárquica del Personal Policial, de la misma ley.



por un acto destacado en servicio, por pérdida de las aptitudes físicas y/o psíquicas en cumplimiento del deber o por pérdida de la vida en las mismas circunstancias (postmortem)²¹.

Las condiciones para los ascensos son la antigüedad en la categoría y no tener sumarios internos. Fuera de estas condiciones, en la mayoría de las policías provinciales, no hay tipo alguno de evaluación u obligación de seguir cursos especiales, según el tipo de actividad a la que se oriente el personal.

La policía federal exige para el ascenso a jerarquías superiores, el seguimiento de cursos en la Escuela Superior de Policía. Según relatos de oficiales²², estos cursos duran seis meses y el nivel de los mismos es muy bajo. Para aprobarlos, basta tener buena asistencia y obedecer a los superiores²³.

También según relatos concordantes de oficiales de la policía federal, el “camino profesional” de un oficial desde que egresa de la escuela está condicionado, en buena medida a que este pertenezca a la “familia” policial o no. Al momento de egresar, los oficiales son destinados a una comisaría. Aquellos que tienen algún tipo de recomendación o grado de parentesco con personal de jerarquía tienen más posibilidades de ir a comisarías poco problemáticas. Al cabo de dos años, y dependiendo fundamentalmente del tipo de vinculación que tengan dentro de la fuerza, son destinados, o bien a oficinas burocráticas o bien a comisarías. El primero de los destinos es el elegido por parientes o recomendados. Son tareas sin riesgo de vida y, también, sin riesgo de ser sumariados por faltas disciplinarias. Son destinos no operativos. Pero, pasado el tiempo reglamentario para lograr el ascenso a subcomisario, se invierte la elección de destinos: aquellos que no tienen recomendación son destinados a puestos burocráticos y aquellos que tienen recomendación a comisarías. Según explicación de los oficiales consultados ello es así porque en las comisarías, con cargos altos “está el negocio”.

21 Ley 21.965. Reglamentación de la ley para el personal de la Policía Federal Argentina. Título II, Capítulo XIII, arts.292 a 315.

22 Los oficiales de la policía federal que nos han dado esta información han solicitado la reserva de sus identidades ya que están prestando servicio. Dos son los principales impedimentos para que un miembro de la fuerza haga público su nombre al dar este tipo de información. En primer lugar, debe solicitar autorización a la superioridad para hablar sobre la institución a terceros (periodistas o investigadores) y, en segundo lugar, hablar públicamente sobre la fuerza con miembros de organizaciones de derechos humanos se considera, al interior de la institución, una traición o “buchonear”. En todos los casos, los oficiales y suboficiales con los que hemos hablado han dejado sentado muy claramente y en primer lugar que no era intención de ellos desprestigiar a la institución, sino todo lo contrario, colaborar en hacer públicos los problemas con el objetivo de contribuir a una mayor democratización de la policía.

23 Según comunicaciones personales de abogados que han dictado cursos especiales para la policía, al personal que asiste a estos cursos se les recomienda que no realicen preguntas a quien los dicta, porque esto sería una prueba de “ignorancia”. Las preguntas deben hacerse luego y aparte, a los oficiales superiores.



Este "camino profesional" quedó al descubierto en la tramitación de la causa nro.119 "caso Milhome, Gorosito y Claro". Ninguno de los tres oficiales acusados falsamente de haber cobrado dinero a detenidos en la comisaría 35 de la Capital, tenían "padrinos" en la institución. No sucedió lo mismo con el ayudante de turno que había cubierto la guardia junto con los acusados. Este, al tener una relación de parentesco directa con el director general de comisarías no fue procesado, ni sospechado.

- Ascensos y discriminación por género

En los reglamentos de las diferentes policías se observan claras condiciones discriminatorias para el personal femenino. Para la policía de la provincia de Buenos Aires, por ejemplo, las mujeres oficiales sólo pueden alcanzar la jerarquía de Comisario Inspector (tercer grado en el escalafón de oficiales superiores), los oficiales femeninos se subordinan al personal masculino en procedimientos propios del servicio policial, salvo que ellos correspondan específicamente al personal femenino. Idéntica situación se produce en el escalafón de suboficiales y tropa²⁴. Para la policía federal, el personal masculino tiene precedencia sobre el femenino del mismo grado y especialidad cualquiera fuera su antigüedad en el grado y años de servicio²⁵.

- Discriminación por actividad

La ley del personal de la policía de la provincia de Buenos Aires establece que los miembros de los cuerpos técnicos sólo pueden ascender hasta el grado de comisario inspector. Ello pone en evidencia la escasa importancia otorgada a las tareas de criminalística, fundamentales para la investigación policial.

Régimen disciplinario

El régimen disciplinario de las instituciones policiales es un claro reflejo de la organización militarizada y verticalizada de las mismas. Este régimen, en la práctica, desconoce que los miembros de la policía son, en primer lugar, ciudadanos con derechos.

Reglamentado en las leyes de personal de las policías, rige las faltas a la disciplina que no lleguen a constituir una infracción a las leyes penales y afectan al personal en

24 Decreto 1675. Reglamentación de la ley del personal policial, Título IV, Capítulo I, art. 127.

25 Ley 21.965. Reglamentación de la ley para el personal de la Policía Federal Argentina. Título II, Capítulo III, art. 56.



actividad y en retiro. Por orden de gravedad son: a) apercibimiento; b) arresto; c) cesantía y, d) exoneración. Esta última significa la baja y la pérdida de todos los derechos que la institución da a sus miembros.

Las faltas las imponen los superiores a sus subordinados. En la provincia de Buenos Aires, el Jefe de policía goza de la facultad de indulto de sanciones durante las fechas patrias, el día de la policía o conmemoraciones análogas (art. 49)

Las faltas que resultan en sumarios pueden ser desde la falta de respeto a un superior, hasta connivencia comprobada con delincuentes. La lectura de las faltas consignadas en la ley del personal de la policía bonaerense es un claro ejemplo de la arbitrariedad, la discrecionalidad y la influencia de códigos militares en la policía. Así, por ejemplo, la falta de aseo; la irrespetuosidad; no saludar a un superior; dirigirse bromas en presencia de un superior; fumar, en presencia de un superior; ocurrir a un superior no inmediato sin observar la vía jerárquica correspondiente; son sancionadas con amonestación o arresto de hasta diez días (Cap.III, art.52). De aquí en más y en los artículos siguientes, las penas se agravan y las sanciones delimitan márgenes cada vez más acotados de autonomía y crítica. Por ejemplo, el inc.20 del art.54 "Formular o instigar a formular denuncias anónimas, aunque las imputaciones se prueben después en sumario". O, art.58, inc.6 "hacer propaganda tendenciosa que pueda afectar la disciplina o el prestigio de sus superiores", conducta sancionada con cesantía o separación de retiro.

Los oficiales son los únicos con facultad de aplicar sanciones disciplinarias y las aplican los superiores a los subalternos. Para las sanciones leves se hace una nota por cliché y en ella se consignan conceptualizaciones de la conducta, pero no se especifica la conducta en sí. Por ejemplo, se consigna "por falta de colaboración" pero no se especifica en que consiste la falta de colaboración. O "el inculpado no justificó su proceder" pero no transcriben la versión del inculpado. La instancia superior a quien se eleva no puede, entonces, evaluar ni la conducta ni el descargo. Solo ratifica lo que dice quien impone la sanción.

Las faltas graves requieren un sumario administrativo. Si se trata de un oficial, está a de investigaciones administrativas cargo -en el caso de la Policía Federal-. Si se trata de un suboficial, se gestionan directamente en la comisaría. Las investigaciones son secretas, incluso para los imputados.

La decisión de imponer faltas es arbitraria. Según testimonios de oficiales y suboficiales, en muchos casos dependen del humor del comisario o de la simpatía que tenga hacia sus subordinados. El oficial al que se le ha impuesto una falta, solo puede apelar ante quien se la impuso o un superior a éste. Ello anula, prácticamente, la posibilidad de defensa, ya que quien le ha impuesto la falta,



difícilmente esté dispuesto a discutirla y, de acudir el acusado a un miembro de mayor jerarquía de quien ha hecho de juez, sabe -por experiencia- que no encontrará defensa, ya que la estructura verticalizada de la fuerza, resulta en que si un superior da razón a un inferior en desmendo del juicio de su subordinado, está desautorizando a éste. **En este tipo de organización se privilegia la obediencia al personal jerárquico, antes que la investigación de la verdad de los hechos.**

El superior puede imponer la pena de arresto a sus subordinados. La misma se cumple, en algunos casos, dentro de la misma comisaría y, en otros, se los envía a un cuerpo policial. Durante éste período, el agente o oficial no puede ver a su familia y debe permanecer en sede policial. Según han testimoniado diversos oficiales y suboficiales, los comisarios y superiores usan esta atribución de forma arbitraria para aquellos que discuten o cuestionan sus actos y, no admiten descargos ni defensa.

El sistema disciplinario torna casi imposible la denuncia de hechos ilícitos dentro de la institución. En la provincia de Buenos Aires, la ley del Personal prevee penas de hasta 45 días de arresto hasta 60 días de suspensión de empleo por “formular o instigar a formular denuncias anónimas, aunque las imputaciones se prueben después en el sumario”. El mismo artículo también establece las mismas penas por “proporcionar información a la prensa o particulares, sobre hechos ocurridos entre el personal de la Institución, cuyos detalles puedan perjudicar el buen nombre de la Institución”. Estos artículos reafirman y reproducen un perverso espíritu de cuerpo y encubrimiento, en el que se considera traidor a quien denuncia faltas o delitos. Ello está, a su vez, acrecentando por el espíritu verticalista de las fuerzas. El art. 248 de la misma ley especifica que “las faltas disciplinarias de los superiores no podrán ser denunciadas por los subalternos a menos que haya perjudicado o perjudiquen a estos en su persona, derecho o facultades o sean de suma gravedad”. Así, si un agente es testigo de un hurto cometido por un comisario no podrá denunciar el hecho y, si el agente pretende cumplir con su función y le manifiesta a la víctima que efectúe la denuncia, el agente puede ser sancionado por “instigar a formular denuncias”²⁶. Estas disposiciones reglamentarias contradicen el artículo 81 del Código de Procedimientos Penal que establece que los empleados de policía tienen obligación de denunciar todo hecho, cualquiera sea la forma en que hayan tomado conocimiento, pero, la legislación policial, sancionada durante la última dictadura militar, desconoce este hecho.

Similar situación ocurre en la policía federal si un oficial de baja graduación es testigo de delitos cometidos por personal superior. En la causa “Airali, Hugo Roberto s/amenazas” (expediente 37.560, Juzgado criminal de instrucción nro. 33) en la que un oficial de la policía federal denuncia al jefe de la cía. 50 por los delitos de

26 Ley 9550. Ley del Personal Policial, Título II, Capítulo III, art. 54.



asociación ilícita, privación ilegal de la libertad reiterada, incumplimiento de los deberes de funcionario público, cohechos reiterados, amenazas reiteradas y otros delitos, el oficial denunciante relata cómo al expresar al comisario su disconformidad por algunas irregularidades, este, disgustado, comenzó a perseguirlo disciplinariamente. En la causa se relata cómo Airali es objeto de sanciones que, incluso, no están institucionalmente previstas en la Reglamentación de la ley para el personal de la policía federal, ni en su decreto reglamentario, tales como “la demora por seis, ocho o más horas, designación ociosa de servicios (recargo) de canchas de fútbol y otros actos multitudinarios”, o hacerse cargo de las multas que debían pagar, por contravención, personas demoradas que estaban bajo la protección del comisario, hasta sumas de \$ 1.000, según se denuncia ante el juez. En esta causa, el denunciante fue finalmente declarado no apto para el servicio, como consecuencia de las sanciones disciplinarias impuestas por el comisario de la seccional, a quien acusaba de los delitos que caratulan la causa judicial, aún en trámite.

Este tipo de sanciones discrecionales resultan en una estructuración de organización interna que, en muchos casos, es funcional para resguardar y reproducir una metodología delictiva que se apoya en un “terrorismo administrativo”. Este consiste en producir sanciones administrativas sobre el personal de manera abusiva e indiscriminada, de forma de infundir temor entre los subordinados. Se evita así, cualquier tipo de oposición a la actividad ilegal de los superiores jerárquicos y se teje un sistema de encubrimiento y corrupción.

Existen también otras formas de sanciones encubiertas para el personal que, pese a una buena foja de servicios, intenta ejercer críticas democráticas a la forma de proceder de las jerarquías policiales. Estas sanciones encubiertas son, por ejemplo, enviar al oficial, al momento del ascenso de rigor a un destino de castigo, fuera de la Capital, en el caso de la policía federal, o a un pequeño pueblo de provincia, en el caso de las policías provinciales. Contra estas decisiones arbitrarias prácticamente no hay forma de denuncia, ya que los órganos superiores de la fuerza lo justifican como “razones operativas” y no implican disminución de rango para el destinado. Un caso ejemplar de este tipo de procedimientos quedó al descubierto en la causa tramitada en el Tribunal Oral nro.24 (causa nro.119). En la misma, un oficial principal de la comisaría 35 de la Capital denunció que fue trasladado a la provincia de Jujuy por haber denunciado por mala praxis a un cirujano del Hospital Churrucá que tenía mayor jerarquía que el denunciante. Agravaba la situación que la víctima de mala praxis era la hija del denunciante.

La ley de personal de la policía bonaerense establece la estabilidad territorial de sus agentes durante un año, salvo que determinadas situaciones familiares hagan necesaria una extensión del plazo hasta dos años. Sin embargo, admite excepciones, por razones funcionales. Estas son utilizadas arbitrariamente para



sancionar disidentes o para ampara a quienes gozan de poder suficiente para controlar territorios. A este respecto, vale recordar el caso del Comisario Gómez de Pinamar, sospechado en el asesinato del reportero gráfico José Luis Cabezas, y que ocupó el mismo destino durante siete años, con acuerdo explícito del poder político.

El estado policial y la obligación de portar armas

El personal superior y subalterno en actividad o retiro están en estado policial. Esto es una situación administrativa que resulta del conjunto de deberes, obligaciones y derechos que establecen las leyes y reglamentos para el personal policial. Según expresiones de las autoridades de la Policía Federal este es:

“El estado policial no es sociológicamente sólo lo que traducen las disposiciones policiales, concebidas como el conjunto de deberes y derechos que gozan los integrantes de la repartición. Es más que eso, es una forma de sentir, un modo de vivir. El policía lo es durante las 24 horas del día, no solamente durante las horas de servicio ()”(Párrafo extraído de un documento de la Policía Federal Argentina dirigido al Honorable Consejo Deliberante y citado en el Proyecto de Ley de Modificaciones a la ley 21.965 - Ley para el Personal de la Policía Federal Argentina, elevada al Senado y la Cámara de Diputados de la Nación)

Es el estado policial el que obliga a portar el arma las 24 horas del día y en toda circunstancia -aún cuando el agente o oficial esta de vacaciones con su familia- y lo obliga a “Arriegar la vida e integridad personal en defensa de las propiedad de las personas” según el inciso b) del art. 2do. de la Ley para el Personal de la Policía Federal. Pero es este mismo estado policial el que, como bien afirma el documento citado, promueve la estructura corporativa y, en definitiva, realimenta las raíces culturales del autoritarismo policial y coadyuva a legitimar la impunidad.

El número de muertes y lesiones provocadas por agentes francos de servicio y retirados -ambos en “estado policial”- es particularmente alarmante. Para el período julio 1995 / agosto 1996, el 42% de las muertes por brutalidad policial en manos de policías federales han sido cometidas por agentes en esta condición y, el 50% de los agentes muertos, en el mismo período, no estaban cumpliendo ninguna función específica.

La obligación de portar armas y poder utilizarla en cualquier circunstancia que el agente u oficial de policía considere pertinente, alimenta una subcultura de violencia e impunidad. Según relatos de oficiales de la policía federal y de la provincia de Buenos Aires, es común que agentes que cumplen tareas administrativas o técnicas, tales como cuidado de vehículos o recepción de



denuncias, hagan, al momento de retirarse de la repartición, ostentación de armas de grueso calibre que pueden portar por la condición de policía que los ampara. Esto es particularmente grave si se toma en consideración que estos agentes no reciben instrucciones sistemáticas de tiro.

El ex - jefe de la policía de la provincia de Buenos Aires, crio. Pedro Klodczyc, declaró que *“Cuando era comisario inspector, le descargué una pistola 45 a un tipo en pleno centro de Quilmes, a media tarde, con la calle repleta de gente, le bajé un cargador de 45. Todavía no sé como no maté a ninguno de los que pasaban. Y ya era un tipo grande, eh, jefe de la Brigada de Investigaciones. Pero me apretaron en la calle con una 9 mm para robarme, me pedían las llaves del auto y me puse loco_. Hay momentos en que uno pierde el equilibrio.”*²⁷

La declaración transcrita deja en claro la impunidad y las posibilidades de abusos y brutalidad que derivan de la propia reglamentación policial: ante un intento de robo, un miembro del personal jerárquico “vacía el cargador” de su arma particular (una pistola 45mm no es un arma reglamentaria) porque pierde el control sobre la situación. Ese personal con jerarquía se convierte luego en jefe de la policía bonaerense, es elogiado por el Gobernador Eduardo Duhalde como *“el mejor policía de la historia de la institución”* y relata naturalmente el hecho a una revista de divulgación, en el mismo momento que la opinión pública critica el accionar discrecional de la fuerza.

Paralelamente, hay que destacar que si un funcionario de la institución no actúa ante un ilícito, porque considera que está en notable inferioridad de condiciones o que pone en riesgo la vida de terceros (actuar, por ejemplo, dentro de un colectivo lleno de gente donde se perpetra un robo de menor cuantía) puede llegar a ser apartado del servicio, se le retira el arma y se le inicia un sumario administrativo por “debilidad moral”.

El “estado policial” y la obligación de portar armar tiene una serie de consecuencias importantes, directamente asociadas con el accionar cotidiano de la policía:

a.) Determina que la pertenencia a la agencia policial no tiene el mismo status que la pertenencia a otros cuerpos profesionales. Plantea, así, a la policía como una corporación diferenciada del resto de la sociedad. Este concepto se encuentra en el discurso de las autoridades policiales que sostienen la necesidad de mantener este status argumentando, por una parte, acerca del peligro que corren los agentes policiales, aún no estando en funciones, si son reconocidos por delincuentes. Y, por otra, acerca de que resguardar la seguridad no es tanto una profesión o trabajo, como un estado o vocación permanente.

27 Revista Noticias, 27 de abril de 1996, pag.114



b.) La mayoría de las muertes de integrantes de las fuerzas de seguridad en enfrentamientos se producen a causa de esta normativa que los obliga a reaccionar en situaciones muchas veces, objetivamente desventajosas. Esto provoca muertes y lesiones innecesarias del personal policial, en situaciones en que los bienes o derechos en juego son de menor importancia.

c.) Como puede desprenderse de muchos de los casos transcritos más arriba, la portación de armas por el personal policial posibilita la reacción violenta y armada de los mismos, frente a conflictos cotidianos de menor importancia.

Actividad y procedimientos preventivos

La burocratización excesiva de determinados aspectos de la actividad de las fuerzas, es otra de sus características estructurales que redundan en el incremento de la violencia abusiva. Especialmente, la forma en que está organizada la elaboración de las estadísticas de delitos cometidos y esclarecidos por jurisdicción, y la forma en que se instruyen los sumarios en los que investigan los delitos denunciados o las acciones realizadas por los policías, en el caso de enfrentamientos con delincuentes.

El parámetro de medición de eficiencia y eficacia son las estadísticas. Estas se elaboran teniendo en cuenta la cantidad de delitos denunciados y la cantidad de delitos esclarecidos. Pero estas se elaboran desde la perspectiva de una fuerza de choque que gradúa, entonces, según los momentos políticos, la cantidad de “enemigos abatidos”. Dentro de esta lógica, **la cantidad de detenciones y enfrentamientos se percibe, dentro de la fuerza, como demostración de la capacidad de trabajo y no como una violación de las garantías civiles**. Así, en un informe elevado por la Policía Federal al Ministerio del Interior, en el que se consignan la cantidad de personas detenidas por delitos y contravenciones en el período 1992 - 1er. semestre 1996, se resalta: *“Detenidos por contravenciones: Para contener la marginalidad y el estado predilecto, se apeló a las contravenciones, con un récord histórico de detenidos (150.830 durante 1995) y en el 96 de mantienen esos valores”*.

La posibilidad de efectuar detenciones arbitrarias está legitimada a través de dos figuras fundamentales: las faltas contravencionales y la detención por averiguación de identidad o antecedentes²⁸.

²⁸ En el análisis de estas dos facultades policiales hemos seguido, glosándolo, el trabajo de Gustavo F. Palmieri: "Derechos humanos y detenciones arbitrarias y discrecionales", En: Informe anual sobre la situación de los derechos humanos en Argentina - 1995, CELS, Bs.As.



Pero, la demostración de la “capacidad de trabajo” también se manifiesta en el número de procedimientos violentos que efectúa una unidad regional o una comisaría. Estos procedimientos, son, en muchas ocasiones, “fabricados” por las brigadas de investigaciones penalizando a personas inocentes. O, son “ajustes de cuentas” con sectores de la delincuencia que dejan de actuar bajo el control policial.

a) Facultad de detener por faltas contravencionales y averiguación de identidad o antecedentes

Las policías tienen, según sus leyes orgánicas, dos funciones principales: policía de seguridad (prevención y represión del delito) y policía de investigación criminal. Esta segunda función la define como “auxiliar de la justicia”.

En general, las policías no cuentan con cuerpos especializados para cada una de estas funciones, ni con personal que reciba instrucción especial para una u otra. Aún cuando las “brigadas de investigaciones” son divisiones destinadas a la investigación y represión criminal, sus miembros no siguen una carrera específica y pueden ser destinados eventualmente a tareas de seguridad o tareas burocráticas en diferentes períodos de sus carreras.

En la primera etapa del procedimiento penal, las policías tienen una serie de facultades delegadas por el juez y que pueden manejar con una importante cuota de autonomía, tales como allanar domicilios con o sin autorización judicial, practicar requisas urgentes, detener personas en casos de flagrancia o cuasi flagrancia, interrogar testigos, interceptar correspondencia o comunicaciones, etc.

Las policías tienen, además, atribuciones que les permiten detener personas de forma arbitraria, a través del juzgamiento de faltas contravencionales y de la detención por averiguación de identidad o antecedentes. Estas facultades están sustentadas en la presunción de la existencia de un “estado pre - delictual” en amplios sectores de la sociedad y en la suposición que la policía tiene la capacidad de diagnosticar e intervenir sobre él.

Ello resulta en que esta función de vigilancia termina “contaminando” las tareas de investigación judicial, a la que aplican la arbitrariedad de los criterios utilizados para detener y demorar personas estereotipadas como “sospechosas”.

El ejercicio cotidiano de estas atribuciones y facultades policiales resulta en una de las mayores causas de violaciones a los derechos humanos.

a.1 Edictos policiales y faltas contravencionales:



La aplicación de Códigos Contravencionales y de Faltas son facultades de la mayoría de las policías de país. Pero, es en la Capital Federal donde el ejercicio de este poder punitivo se ejerce en forma más discrecional y masiva y donde también el aumento del número de detenciones ha sido alarmante. (35.350 personas en 1992; 106.275 en 1994 y 160.830 en 1995, solo para la Capital Federal)

La principal característica de este uso abusivo de la fuerza pública es que es la misma policía la encargada de recolectar y evaluar la “prueba”, acusar y juzgar la falta cometida. Todo ello sin respetar básicas garantías procesales como, por ejemplo, la defensa en juicio.

Los edictos constituyen un ilimitado muestrario de adjetivaciones personales más que de conductas prohibidas, de categorías que propician y amparan la persecución de clases de personas sin importar demasiado cual es la conducta sancionada y de las cuales resulta imposible deducir, en muchos casos, cual es el daño que la detención y la condena intentan prevenir, evitar o castigar.

En teoría existe la posibilidad legal de que la condena policial aplicada sea revisada por un juez, para lo cual se debe apelar en un plazo no mayor de 24 hs. Pero la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en su actual composición, ha entendido que las condenas recaídas en virtud de los edictos policiales no son inconstitucionales, pues quedaría asegurado el control judicial suficiente. En la práctica y más allá de la carencia de datos estadísticos precisos para el año 1995, la apelación judicial no se acerca ni al 0,5% de las condenas, repitiéndose los índices de años anteriores.

Pero, las razones del extremadamente reducido índice de apelaciones presentadas no sólo deben buscarse en la brevedad del plazo permitido para la apelación ni en el más reducido del ordenamiento procesal escrito, sino también en toda una serie de razones que convierten la posibilidad de apelación en un hecho circunstancial y anecdótico. Ellas son:

La persona condenada no tiene derecho a algún tipo de asistencia técnica antes de la condena y, aunque es cierto que dicha asistencia no es necesaria para presentar las apelaciones. El desconocimiento de tal posibilidad es fuertemente restrictivo para el ejercicio normal de los derechos civiles. Y es esta una cuestión sobre la cual opera la policía. Según una disposición interna de la Policía Federal (Memorandum nro. 2 de la Superintendencia de Asuntos Judiciales del 17 de febrero de 1964) se recomienda a los funcionarios que, aún en casos de condenas en serie (cuando se detiene a varias personas por la misma causa y en el mismo hecho), las notificaciones sean hechas en forma individual a fin de evitar que, ante alguna eventual impugnación, otros imputados repitan tal acción.



Una parte importante de los sectores victimizados por el sistema contravencional son grupos particularmente vulnerables, o bien por el tipo de actividad que desempeñan, o bien por su situación legal coyuntural. Tal el caso de los vendedores ambulantes, los dueños de hoteles y pensiones de baja categoría, las prostitutas, los migrantes de países limítrofes, etc.). Periódicamente, dichas personas son detenidas y condenadas por edictos o establecimiento de identidad. Estos procedimientos policiales están destinados tanto a demostrar que en el distrito o comisaría se mantiene un grado considerable de control, como a exigir cánones más alto para el desarrollo de determinada actividad ilegal o, incluso, para completar las estadísticas mensuales, en tanto estos procedimientos son la base de la demostración de eficacia del trabajo policial. Así la práctica de la detención periódica por parte de la policía termina transformándose, junto al pago de “cánones” para ejercer distintas actividades, en un componente común y habitual de ciertos oficios. La apelación, entonces, no es evaluada como la táctica de defensa más adecuada por estos grupos sociales que viven de profesiones “controladas” exclusiva e informalmente por la policía, en jurisdicción de cada comisaría. Antes bien, puede ser considerada como un enfrentamiento directo con la agencia policial que puede hacer peligrar el desarrollo normal de la actividad.

El control jurisdiccional es siempre tardío pues la persona ya ha sido privada de su libertad, y porque la revocación de la condena, no sienta ningún tipo de precedente que evite arbitrarias detenciones posteriores. Además, salvo que la detención derive en la comisión de algún delito grave por parte de algún integrante de la agencia policial y que el mismo adquiera notoriedad pública, no suele iniciarse por parte de los jueces o fiscales la investigación sobre la responsabilidad de los agentes de la institución policial.

Además, aún cuando el tribunal revoque la condena impuesta por la policía, no se reconoce tipo alguno de reparación económica para la víctima de una detención injusta.

La agencia policial no se siente afectada por los resultados de una apelación en sede judicial. Así, que algunos fallos reconozcan el derecho de los detenidos por edictos a tener su abogado so pena de nulidad de todo lo actuado o, que algún tipo contravencional y aún todo el procedimiento sea declarado nulo o inconstitucional, no implica que, más allá de la nulidad del proceso o la revocación de la condena judicial para ese caso concreto, en la comisaría o sede policial se modifique la manera de operar.

Si la condena policial es revocada por la justicia, el antecedente contravencional queda eliminado. Pero, ello no resulta de mayor importancia para quien no va ser



habitualmente detenido por la policía (aquel que ha sido detenido casualmente). Y, para aquellos que son habitualmente detenidos, la revocación judicial tampoco tiene influencia alguna. La poca importancia que la policía atribuye al escaso control judicial en materia de contravenciones también se patentiza en que, en la mayoría de los casos los asesores legales policiales no se presentan a la audiencias ni se corrigen las cuestiones de procedimiento, de pruebas o de falta de garantías que provocan una revocación final de la condena.

Frente a una institución como la policía, caracterizada por un alto grado de cohesión interna, los jueces contravencionales presentan una estructura diametralmente diferente que resulta en actitudes no homogéneas. Sin embargo, ello no obsta para que, en la mayoría de los casos prefieran confirmar las sentencias policiales y, reproduzcan, de esta manera la burocratización del sistema. Un caso ejemplar, a este respecto el ocurrido en el año 1980 cuando fueron detenidos y sancionados con penas privativas de libertad un grupo de madres y padres de desaparecidos. Al fundar el recurso de apelación los abogados solicitaron se declarara inconstitucional las normas contravencionales aplicadas. El juez, no solo confirmó lo actuado por la policía, sino que sancionó a una de las letradas con la explicación que no podía pedir la inconstitucionalidad, habiendo sido ella misma juez contravencional.

a.2 La detención por establecimiento de identidad o averiguación de antecedentes

Similares consideraciones merece la facultad policial de detención por averiguación de antecedentes que tienen la Policía Federal y casi la totalidad de las policías provinciales. En el caso de la Policía Federal esta facultad fue discutida en el Congreso de la Nación en el año 1991, a raíz de la muerte de Walter Bulacio (el joven de 17 años murió en una comisaría de la Capital Federal, a causa de los golpes recibidos, luego de haber sido detenido en un recital de rock). Como resultado de esta discusión, el plazo de detención se redujo de 24 a 10 hs. y se modificaron algunos de los requisitos que habilitaban la misma.

El análisis de los textos legales no permite aclarar demasiado respecto a esta facultad. Antes bien, ponen de manifiesto que la intención clara es facultar a la policía a realizar detenciones sin control judicial. Un análisis de la operatoria concreta de este tipo de detenciones dará mayor claridad a esta afirmación.

Las detenciones efectuadas por personal de las comisarías se realizan en la gran mayoría de los casos aduciendo que la persona "No justifica su permanencia en el lugar" o que está "merodeando por la intersección en actitud sospechosa" o que "no puede acreditar su identidad" o bien que "demuestra actitudes de nerviosismo / intranquilidad, intentando pasar desapercibido ante la presencia policial" según constan en los libros de los juzgados. En todos los casos se trata de jóvenes



reunidos en las esquinas con amigos, parejas en plazas, personas de condición humilde esperando colectivos, etc. O sea, situaciones que el vocabulario policial y judicial no duda en clasificar dentro del "estado pre-delictual" o "estado de sospecha".

En el caso de las detenciones llevadas a cabo por Brigadas del Departamento Central de Policía, el artículo en cuestión les permite proceder durante las "razzias" a la detención grupal de personas, en bares, lugares bailables, manifestaciones de protesta, etc. bajo la causa de "no acreditar su identidad".

Una de las principales razones esgrimidas para defender el uso de esta facultad de detención es que permite detener personas sobre las que existen órdenes de captura. Sin embargo, el porcentaje de personas demoradas que resultan prófugos de la justicia es mínima según datos de la propia policía.

Estas detenciones se producen sin cubrir mínimas formas que garanticen derechos al demorado, con menores garantías y requisitos que las detenciones ordenadas por un juez y en la práctica sin control judicial alguno. Las notificaciones al juez Correccional de turno, que exige por ejemplo la ley 23.950, en la práctica resultan comunicaciones tardías, luego de algunos días de liberada la persona, sin que sea necesario expresar los motivos de la detención y cuyo destino final es ser encarpetada por algún empleado que, en el mejor de los casos, constatará que dicho formulario deje expresamente aclarado que el detenido ya recuperó su libertad.

Con total ausencia de actas firmadas por el detenido o el agente interventor, sin testigos y con asientos informales que sólo son útiles a quien los lleva, una detención que comienza motivada para establecer la identidad de una persona puede transformarse, sin mayores dificultades, en una detención o condena a un edicto de policía, si fuera el caso que, por algún inconveniente, se superó el máximo de horas de retención permitidas por la primera figura.

Así junto con las detenciones y condenas por faltas contravencionales, la facultad de detención por averiguación de identidad y/o antecedentes generan todo un circuito de arrestos y condenas paralelos e informales. Simultáneamente con los sistemas de los Códigos Penales y Procesales penales, funciona un mecanismo no público, informal, doméstico, "casero" y reservado casi exclusivamente a las agencias policiales.

Estas facultades policiales posibilitan el fortalecimiento de un poder articulado por la posibilidad de arrestar arbitrariamente, sin causas y sin responsabilidades. Confiere a su vez a la agencia policial la capacidad de autorizar y mediar en actividades legalmente prohibidas o no. Le permite asimismo, desgastar, a través de la presión



constante que supone la detención y el alojamiento en malas condiciones, a pequeños delincuentes o a personas estereotipadas por la policía como molestas (mendigos, migrantes ilegales, etc.). De hecho y en gran cantidad de casos, las detenciones por edictos o averiguación de identidad constituyen un mecanismo de control zonal que actúa sobre las personas no sólo estigmatizándolas a través del armado de prontuarios policiales sino también como estrategias de agotamiento mediante sucesivas detenciones, que en muchos casos y dependiendo de la situación del detenido, puede ir acompañado de apremios y torturas.

III. Fuentes de corrupción

Lo descrito en los puntos anteriores permite demostrar que, la corrupción policial, en nuestro país está tramada en una serie importante de reglamentaciones y prácticas cotidianas. En este sentido, las conductas policiales delictivas son el resultado de políticas concretas, antes que de voluntades personales aviesas.

Es de público conocimiento que el control del juego clandestino y la prostitución han sido y continúan siendo, importantes fuentes de recursos para las policías provinciales y para la policía federal. Sobre este control se edifican los cuerpos de informantes y buchones, los dominios territoriales, el intercambio de favores con los punteros políticos barriales, y, en definitiva, una parte considerable del armazón de la seguridad urbana. Así las cosas, pareciera que deja de tener sentido continuar hablando de "actividades para - legales" cuando más bien pareciera que, sin ellas, las policías dejarían de tener los objetivos institucionales que hoy cumplen.

Sin embargo, la presencia de un nuevo actor en estos últimos años está transformando, incluso, la estructuración del control de los ilegalismos en las policías. Nos referimos al narcotráfico y al protagonismo que los cuerpos especializados de las fuerzas de seguridad tienen a este respecto.

Sin duda estamos asistiendo a las múltiples fracturas que, en el gobierno de las corporaciones policiales, la competencia por el poder territorial del narcotráfico provoca. La autonomía con la que parecen actuar diferentes grupos dentro de las policías, está cambiando, peligrosamente, las ya históricas relaciones peligrosas entre el poder político y el poder policial.²⁹

Frente a esta situación, queremos, finalmente, plantear una serie de medidas para comenzar a construir posibilidades ciertas de control ciudadano de las policías. Tal

²⁹Casos demostrativos han sido, en estos últimos meses, los de los narcopolicías, el involucramiento de altos jefes de la provincia de Buenos Aires en la tramitación del caso Cópola; la fuerte sospecha acerca del apoyo brindado al terrorismo responsable de las bombas en la AMIA, etc. (ver Anexo).



como están planteadas, son materias de debate y discusión, antes que afirmaciones taxativas.

IV. Recomendaciones y propuestas

IV.1 Recomendaciones a corto plazo

- a.** Creación de una comisión parlamentaria pluripartidaria para el seguimiento del problema de la brutalidad policial.
- b.** Preparación y entrenamiento del personal policial
- c.** Régimen disciplinario
- d.** Promoción y ascensos
- e.** Uso restringido de armas
- f.** Revisión de la facultad policial de detener personas por averiguación de identidad o por Edictos policiales.
- g.** Prohibición de delegación del sumario en las fuerzas policiales de cualquier medida, en los casos en que la policía esté sospechada.

IV.2. Recomendaciones para ser implementadas en el mediano y largo plazo

- h.** Creación de juzgados de menor cuantía que atienden conflictos vecinales, ajenas a la función policial específica.
- i.** Descentralización administrativa:
Traspaso a la administración pública nacional de la emisión de pasaportes y documentos personales, para evitar la concentración de poder burocrático, ajena a la función específica policial.
- j.** Formación de una policía destinada a la prevención de la seguridad urbana, descentralizada y local; de una policía de investigación dependiente del poder judicial o del ministerio público y de cuerpos especializados o de elite.

- a.** Creación de una comisión parlamentaria pluripartidaria para el seguimiento del problema de la brutalidad policial.

Varias iniciativas se han presentado a este respecto. Sin embargo, las comisiones creadas o las propuestas realizadas no han logrado resultado importantes.



La comisión que se propone debe tener facultades instructorias (citar testigos, oficiar organismos públicos y del poder judicial, allanar y secuestrar pruebas a través de la autorización judicial, etc.)

La comisión deberá elevar en un plazo breve un informe de sus actividades y esta será dada a publicidad en los medios de comunicación.

b. Preparación y entrenamiento del personal policial

Exigencia de haber completado la escuela media, en instituciones educativas públicas para el ingreso a la carrera de suboficial o oficial de policía.

Hasta 1994, sólo el 31,74 % del personal policial había completado la escuela secundaria.

Por lo tanto sería recomendable que:

- el personal policial sin estos estudios completos, los concluya en escuelas públicas o privadas para adultos, en un plazo no mayor de cinco años.

En el caso que los estudios se completen en escuelas privadas serán exigibles requisitos específicos a los fines de asegurar la transparencia del títulos.

Recordamos que, según testimonios de policías en actividad, en la policía federal, durante los primeros años de democracia y, ante la iniciativa del poder político de mejorar la instrucción policial, se diplomó a gran cantidad de oficiales (muchos de ellos comisarios) sin que hayan cumplidos los requisitos que cualquier ciudadano debe cumplir para obtener el título secundario.

- Los nuevos ingresantes deberán haber completado el ciclo de enseñanza media. Se suprimirán los cursos equivalentes a los 4tos. y 5tos. años del ciclo medio común, de las escuelas e institutos policiales.

Ello contribuirá a la desmilitarización de las fuerzas y a socializar a los policía como trabajadores civiles.

Los institutos y escuelas policiales deberán propender al régimen de alumnos externos, reservando el régimen de internados sólo para los aspirantes del interior del país o de localidades del interior de las provincias.

Los títulos otorgados por las escuelas policiales serán equivalentes a las de los institutos terciarios y universitarios -según los casos-.

Modificación de los planes de estudios de las escuelas e institutos policiales:

Los planes de estudios de las escuelas e institutos policiales deberían tender a la especialización de los cuerpos, de forma de distinguir claramente entre las



funciones de prevención y seguridad; las funciones de investigación y; los cuerpos especiales o de élite.

- La planificación de la currícula de las escuelas de policías deberá ser evaluadas por comisiones de expertos, integradas por profesionales policías idóneos y por profesionales y académicos de las universidades públicas en las áreas de derecho, sociología, antropología, psicología, ingeniería y medicina.

- Los cargos de profesores e instructores de policía deberían ser llamados a concursos públicos -tal como sucede en las universidades e institutos terciarios nacionales y provinciales-. Los jurados de estos concursos deberán estar integrados por profesores de las escuelas de policía y por académicos de las universidades públicas nacionales.

c. Régimen disciplinario

En el corto e inmediato plazo:

Deberán establecerse garantías judiciales en el régimen administrativo, asegurando la defensa y la sustentación del sumario para todo tipo de sanciones, así como la revisión judicial.

Deberán eliminarse las sanciones por peticiones colectivas.

A mediano y largo plazo:

El régimen disciplinario interno de las policías debería contemplar mecanismos de control por fuera de la fuerza.

Deberá establecerse un sistema de sanciones y penas similar a las de la administración pública nacional y provincial.

Deberá asegurarse la publicidad de los actos de las entidades encargadas del control disciplinario.

Los miembros de las fuerzas policiales deben tener derecho, como cualquier ciudadano y profesional a la defensa en juicio y a la defensa por la imposición de faltas administrativas.

Deberá prohibirse la existencia de sumarios secretos y de imposición de faltas que no consignen clara y distintamente la conducta penada. En esta sentido deberá modificarse en forma inmediata las actuales causales de sanción.

El ingreso como profesional al departamento jurídico deberá ser hacerse por



concurso público con jurados integrados por miembros de los colegios profesionales y de la universidad pública.

d. Promoción y ascensos

- Creación de una Junta ética.

Las Juntas de Calificaciones de las policías deberían tener la obligación de dar a publicidad los nombres y el curriculum de aquellos que van a ser ascendidos a cargo jerárquicos, para dar lugar a impugnaciones.

Las impugnaciones podrán estar a cargo de una Junta ética, quien se encargará de dar a publicidad los datos. Esta Junta debería estar integrada por legisladores; ONGs; universidad; colegios de profesionales.

Un dictamen negativo de la junta ética es vinculante y solo será recurrible por vía judicial.

Los límites y atribuciones de esta Junta serán los que emanan de la Convenciones internacionales.

Serán revisables las conductas que hayan estado amparadas por algún tipo de legalidad extraordinaria (leyes de impunidad, decretos presidenciales, etc.) o algún tipo de legalidad excepcional.

- El actual régimen de ascensos por antigüedad y legajo interno debería ser reformado.

Los ascensos dentro de la fuerza deberían ser el resultado de concursos internos en la diferentes especialidades -no se exigen las mismos requisitos para el ascenso de un policía dedicado a tareas de seguridad que a uno dedicado a la investigación de delitos-.

Las Juntas de Calificaciones deberán tener en cuenta, prioritariamente, el resultado de estos concursos.

- Eliminación de todo tipo de discriminación al personal femenino. Jerarquización del personal técnico.

e. Uso restringido de armas

Sin duda que la raíz del problema relativo a la obligación de portación de armas, radica, no tanto en la portación en sí, como en la impunidad y el riesgo que el uso indiscriminado permite. Por ello, con el objeto de tender a la disminución de civiles y policías muertos y, con el objetivo a largo plazo de transformar un cultura policial



violenta se propone:

Sólo portarán armas los policías que cumplen funciones que así lo requieren y, sólo cuando esta cumpliendo estas funciones.

El uso de armas largas debiera centralizarse y autorizarse sólo en circunstancias excepcionales y por personal entrenado a tal efecto.

El personal fuera de servicio y retirado no podrá portar armas ni estar obligado a cumplir funciones policiales. Solo portarán armas fuera de servicio el personal designado especialmente a tal efecto, por la índole de las tareas que desarrolla. Este personal deberá acreditar periódicamente, entrenamiento especial.

f. Revisión de la facultad policial de detener personas por averiguación de identidad o por Edictos policiales.

Estas facultades, antes que prevenir el delito, son utilizadas para controlarlo en beneficio propio.

Deben ser reformadas las formas de evaluación del trabajo de las comisarías. La forma de elaboración de las estadísticas de delitos deben tender a servir de instrumentos para el mapeamiento de los problemas barriales. Nunca como demostración de la capacidad de trabajo de la comisaría -como sucede hasta ahora. Un trabajo serio a este respecto resultaría inmediatamente en una disminución notable de la cantidad de personas detenidas por conductas que no configuran delito.

La policía sólo podrá detener personas cuando existan sospechas fundadas de que se haya cometido o sea inminente la comisión de un delito.

Debe estar debidamente contemplada la revisión judicial inmediata de la detención y las sanciones pertinente en los casos en que esta haya sido arbitraria (indemnización, nulidad de lo actuado con posterioridad, sanción punitiva para el agente en ciertos casos)

En el caso de la ciudad de Buenos Aires, existen ya en la Constitución pautas claras que definen las garantías ciudadanas que deberán ser respetadas al momento de elaborar el nuevo Código Contravencional y de Convivencia.

g. Prohibición de delegación del sumario en las fuerzas policiales, de cualquier medida, en los casos en que la policía este sospechada.

Esta recomendación no solo refiere a la actual situación de la policía bonaerense. Debiera ser considerada su implementación, con vigencia para los próximos por los



menos cinco años, de forma de asegurar que la investigación de casos en los que la policía está sospechada de participación en delitos, son investigados en forma independiente.

Recomendaciones para ser implementadas en el mediano y largo plazo.

h. Creación de juzgados de menor cuantía que atienden conflictos vecinales, ajenas a la función policial específica.

Ello permitirá que la policía cese de actuar como árbitro en conflictos barriales, reproduciendo modos autoritarios de interacción social.

i. Descentralización administrativa:

Traspaso a la administración pública nacional de la emisión de pasaportes y documentos personales, para evitar la concentración de poder burocrático, ajena a la función específica policial.

j. Formación de una policía destinada a la prevención de la seguridad urbana, descentralizada y local; de una policía de investigación dependiente del poder judicial o del ministerio público y de cuerpos especializados o de elite.



ANEXO I

POLICÍAS INVOLUCRADOS EN DELITOS Y CASOS DE CORRUPCIÓN POLICIAL 1996¹

Mes de Marzo

- **1/3/96.** Dos policías de la comisaría de las Rosas de la ciudad de Rosario, dieron apoyo a dos detenidos en esa sede para atracar el minimercado de la estación de servicio que los agentes custodiaban. Los presos fueron trasladados a la Unidad Penitenciaria de Coronda y los dos policías fueron detenidos.
- **21/3/96.** Dos policías de la comisaría 1º de la ciudad de La Plata fueron procesados por el robo de expedientes de causas penales que se tramitaban en esa seccional. El juez penal César Melazzo inició una causa por “falsificación de instrumento público y ocultamiento de pruebas” en la que están acusados el oficial ayudante Angel Alberto Casella y la suboficial Mónica Maldonado. Los agentes estuvieron detenidos una semana durante el mes de enero pero posteriormente fueron excarcelados. Los funcionarios policiales tendrían conexiones con abogados platenses a quienes habrían cobrado por la desaparición de causas.

La policía bonarense inició un sumario administrativo y los funcionarios fueron puestos en disponibilidad preventiva hasta que finalice la investigación judicial, que se inició hace dos años.

- **27/3/96.** El agente de la Policía Federal Nelson Gustavo Albarracín se encuentra procesado por encubrimiento y por incumplimiento de los deberes del funcionario público, luego de que se encontrara en su casa el arma con la que un menor, presuntamente conocido suyo, asesinara a una joven de 16 años, Lorena Maidana. La causa tiene sede en el juzgado de criminal y correccional de Lomas de Zamora a cargo del Dr. Emilio Villamayor.

Mes de Abril

- **18/4/96.** Los Colegios de Abogados de San Isidro y de Campana denunciaron que existen comisarías bonarenses en las que a cambio de tarifas tipificadas y estandarizadas se reclutan clientes para estudios jurídicos. Se trata, en general, de víctimas de accidentes de tránsito. La operatoria de este tipo de arreglos es la

¹ Este anexo forma parte de Informe sobre la situación de los derechos humanos en la Argentina - 1996 CELS (en prensa).



misma en todos los casos, tal como señaló el presidente del Colegio de Abogados de San Isidro, Guillermo Sagués, “de acuerdo con la gravedad de las lesiones el abogado paga para que le entreguen la causa para promover juicio por daños y perjuicios. Las sumas van entre 9000 y 10.000 pesos para casos de homicidios, a 3500 o 4000 cuando hay que extirpar un riñón, a 6000 cuando perdió un ojo”.

Los representantes de todos los Colegios de Abogados de la provincia de Buenos Aires ya habían denunciado esa práctica ante funcionarios provinciales a fines de 1995. En Campana, donde hay cuatro causas abiertas por este tema y fue allanada la comisaría local, el Colegio de Abogados fue atacado por desconocidos. A raíz de la publicidad que tomaron estos hechos, el gobernador de la provincia de Buenos Aires, Eduardo Duhalde lamentó la difusión de los hechos porque, en su opinión, “eso perjudicará las investigaciones para detener a los culpables”. El Secretario de Seguridad, Alejandro Pérez Cárrega por su parte, señaló que “para que exista un caso de coima debe haber alguien que corrompe...no conozco ningún caso de un abogado que haya sido sancionado por los tribunales de disciplina. Sin embargo, la Policía Bonaerense separó a 2600 agentes por estar involucrados en hechos irregulares”. Por su parte, el entonces jefe de la policía provincial, Pedro Klodczyk dijo “vergüenza ajena” por el caso. Eduardo Mogarelli, el compañero de la abogada Silvia Tomatis quien fuera una de las denunciantes de los “arreglos” de sumarios por accidentes de tránsito, fue secuestrado, golpeado y sometido a un simulacro de fusilamiento.

El juez en lo Criminal y Correccional N°6 de San Isidro, Juan Makintach declaró que “la licitación de causas por parte de la policía no es un problema circunscripto a la provincia de Buenos Aires: existe la misma posibilidad de que se de ese delito en la capital federal, porque allí también las primeras diligencias procesales están a cargo de las comisarías”.

El jefe de policía de la Provincia de Buenos Aires, dispuso relevar a los 15 oficiales de la plana mayor de la comisaría de Campana y declaró que la medida fue tomada para dar mayor claridad a la investigación que lleva adelante la justicia provincial.

Según el presidente Carlos Menem, la coima “es normal en todos los países de la tierra...aquí nos hemos comprometido a combatir abiertamente la corrupción y lo estamos haciendo...lo bueno es que la misma policía es la que toma cartas en el asunto y profundiza día a día las investigaciones”. El titular de la Unidad Regional Tigre, Mario Naldi, de quien dependen las comisarías de la zona norte dijo que la investigación sobre la connivencia entre abogados y policías “viene desde hace mucho tiempo” pero aceptó que se el escándalo no se hubiera hecho público, el



comisario de Campana Carlos Del Vito seguiría en su puesto. Del Vito no fue suspendido sino trasladado como jefe de turno a una Unidad Regional de la provincia de Buenos Aires.

El titular del Colegio de Abogados de Lomas de Zamora, Juan Carlos Abud, denunció que en su zona también se registran casos de corrupción entre policías y abogados. Así a los casos que se investigan en Campana a cargo de la jueza Liliana Delzazo y el juez Hipólito Penzotti, así como al que investiga en la ciudad de La Plata el juez César Melazzo, se sumó el juez Hugo Van Schilt que investiga el accionar policial y de abogados en el distrito judicial a su cargo.

Al 24 de abril de 1996, la Suprema Corte de Justicia Bonarense comenzó a investigar la participación de funcionarios de los juzgados penales como cómplices de la “mafia jurídica” que hasta ahora involucra a funcionarios policiales y abogados. La investigación se inició a partir de la denuncia de un particular que involucra al juez en lo criminal y correccional Rodolfo Boero Mansilla.

El 26 de abril, el comisario Carlos Del Vito, el oficial Santo Brossio y el cabo Norberto Casas fueron detenidos imputados por los delitos de “asociación ilícita, tentativa de defraudación y extorsión, incumplimiento reiterado de los deberes de funcionario público y violación de documento”, encontrándose prófugos un policía de apellido Bustamante de la misma dependencia y el abogado Mario Pablo La Rocca, en cuyo estudio jurídico, que fuera allanado un mes y medio atrás, se secuestraron dos sumarios policiales que deberían haber estado en la comisaría de Campana.

El juez en lo criminal y correccional de Campana Hipólito Penzotti, a cargo de la investigación que involucra a la comisaría de la misma localidad reconoció haber recibido amenazas para que se aleje del caso al mismo tiempo que el detenido comisario Carlos Del Vito pidió la recusación del magistrado por “enemistad manifiesta”. La presunta enemistad se habría originado hace dos años cuando el entonces comisario no respetó una disposición del juez, que lo sancionó por eso.

El 7 de mayo fue nuevamente secuestrado Eduardo Modarelli, el compañero de la abogada Silvia Tomatis. El Jefe de la Unidad Regional Tigre, Mario Naldí, desestimó la versión de un nuevo secuestro señalando que Modarelli “venía de joda”. Naldí sostuvo que Modarelli “tenía antecedentes por tenencia y tráfico de drogas”. Cuando Modarelli fue hallado en la noche del 8 de mayo la policía le secuestró un pañuelo en el que los peritos de narcóticos hallaron restos de cocaína. La abogada Tomatis acusó a la policía de “haber puesto ese pañuelo” y



dijo que a su marido “lo secuestraron los mismos policías que la vez pasada y le dijeron que yo tenía que parar de revocar poderes”.

- **20/4/96.** El oficial de policía de la provincia de Santa Fe, subinspector Pedro Roque Rodríguez fue condenado a 9 años de prisión por asaltar parejas, encerrar a los hombres en los baúles de sus automóviles y llevarse de rehén a las mujeres.

Mes de Mayo

- **5/5/96.** Los policías de la provincia de Santa Fe, comisario José Espinoza, el cabo primero César Cappanari y el agente Norberto Cáceres, de la comisaría 6º del barrio de Barranquitas fueron detenidos por el juez Rubén Saurín. Los tres funcionarios están acusados de extorsión, se encuentran detenidos y según trascendidos serán exonerados de la institución. Los policías le habrían exigido a un comerciante que instalara un prostíbulo y a cambio de una “cuota” de 200 pesos mensuales ellos le garantizaban “seguridad y tranquilidad para trabajar”. Espinoza tenía 20 años de antigüedad en la fuerza y había asumido su cargo en la comisaría 6º hacía 15 días, antes se había desempeñado como segundo jefe de la comisaría 10º de Santa Fe, considerada como la jurisdicción más importante de la ciudad.
- **8/5/96.** Tres suboficiales del Comando Radioeléctrico fueron detenidos por orden del juez Pedro Federico Hooft por aparecer prima facie, involucrados en un reciente asalto a un camión blindado en el mes de abril en la ciudad de Mar del Plata.
- **11/5/96.** Un oficial subinspector de la Policía de la Provincia de Buenos Aires fue detenido, sumariado y separado de la fuerza al ser descubierto intentando robar elementos de los automóviles que chocaron en cadena en el acceso norte de la Panamericana, en Pilar.
- **22/5/96.** El jefe de la seccional de Santa Rosa, Provincia de La Pampa fue denunciado por un travesti por intento de coimas y amenazas. El juez de instrucción Carlos Flores entiende en la causa originada a partir de la denuncia del travesti Alejandro Rodríguez. Rodríguez denunció al funcionario policial que le solicitó 100 pesos a cada uno de un grupo de travestis y prostitutas para dejarlos desarrollar sus actividades y que ante la negativa del grupo los amenazó de muerte.
- **31/5/96.** En Mendoza, los ex policías condenados y procesados, Pablo David Zalazar Castro y Fabián Aristóbulo Funes Montañó, que estaban detenidos en un



organismo policial por razones de seguridad eran autorizados salir de compras y de paseo en sus propios vehículos. La jueza Iris Guarna de Romano, de la primera Cámara del Crimen de Mendoza puso en conocimiento de la anomalía al fiscal de turno y envió una nota al jefe de policía, comisario general Jorge Olguin a fin de que adopten las medidas disciplinarias que correspondan. Se inició un sumario administrativo y los ex policías fueron trasladados a un pabellón de máxima seguridad del penal provincial.

Mes de Junio

- **14/6/96.** Dos policías de Chasicó, población rural a 70 km. De Bahía Blanca, Provincia de Buenos Aires, el cabo primero Abel Ernesto Hoyos y el agente José Armando Muñoz, fueron detenidos a fines de mayo por policías de la comisaría Tornquist acusados de intimidación pública y falso testimonio. Los policías fueron excarcelados bajo caución por el juez Enrique Montinori, a cargo de la causa y al mes de junio se encontraban separados de sus cargos.

Los policías, quienes habían sido destinados a Chasicó en marzo de 1996 en “mérito a sus buenos antecedentes”, simularon robos y procedimientos, en uno de ellos fraguaron un procedimiento baleando el patrullero en el que se desplazaban. Uno de los blancos del accionar de los policías fue la escuela de educación media nº 1 de Chasicó, cuya directora recibió amenazas telefónicas por parte de los policías simulando un atentado. Hoyos y Muñoz amenazaron a los policías de Tornquist para que no intervinieran en la investigación de los hechos.

Los policías, además de la causa judicial están sujetos a un sumario administrativo y podrían ser separados de la fuerza. Mientras tanto el destacamento de Chasicó está a cargo del personal de Tornquist. La publicidad de los hechos provocó que el comisario Osimi se reuniera con los vecinos de Chasicó para aclarar lo ocurrido. La población demandó que se profundizaran las investigaciones.

- **21/6/96.** El subjefe de la policía de Rio Negro, Orlando Bustamante aparece como el oficial más comprometido en la irregular importación de prendas de vestir, repuestos de automóviles y otras mercaderías, compradas en Israel por esa fuerza de seguridad provincial. Bustamante fue quien ordenó la compra de esos elementos en febrero de 1994, cuando era jefe de logística de la institución, y en junio de 1996, al llegar el cargamento desde el puerto de Buenos Aires, ordenó a la plana mayor que no diera cuenta de la novedad al jefe de policía, según reveló a la prensa el titular de la fuerza, Rubén Elosegui.



También fueron separados de sus cargos el comisario Oscar Quinteros, que cumplía funciones en el área Logística y otro oficial de menor rango.

Al mes de junio, el titular de la policía rionegrina señaló que se estaba estudiando si a Bustamante “corresponde aplicarle una sanción o relevarlo del cargo”.

- **25/6/96.** El agente de la policía de la provincia del Chaco, Luis Ricardo Benítez fue puesto a disposición del Juzgado de Instrucción de Sáenz Peña acusado del delito de “hurto de automóvil y favorecimiento de fuga”. Benítez habría facilitado el patrullero de la dependencia donde prestaba servicio al detenido Luis Alberto Barbetti.
- **25/6/96.** Un cabo 1º del Comando de Patrulla de Lomas de Zamora y un agente del Comando de patrulla de Ezeiza fueron detenidos en la ciudad de Mar del Plata luego de asaltar a mano armada a dos panaderías de esa ciudad. Los detenidos quedaron a disposición del juez en lo Criminal y Correccional de turno en el departamento de Mar del Plata, Reinaldo Fortunato.
- **27/6/96.** Un agente de la Policía de la provincia de Buenos Aires fue inhabilitado por 6 meses para ejercer su cargo y a pagar una multa de mil pesos por utilizar un automóvil robado.
- **28/6/96.** La justicia provincial de Santa Fe procesó y dictó prisión preventiva al suboficial de la policía santafesina, cabo primero Eduardo Rabufetti, numerario de la subcomisaría 11º de Nueva Pompeya, acusado de extorsión, por exigir dinero a un hombre a quien le prometió solucionarle una denuncia penal en su contra. La medida fue adoptada por el juez de Instrucción de la segunda nominación, José Manuel García Porta.

Rabufetti fue detenido el 14 de junio de 1996 luego de recibir una suma de dinero de una persona, quien realizó la denuncia y afirmó que el agente lo presionó y le exigió dinero y documentos a cambio de arreglarle el sumario y lo extorsionó con una supuesta orden de arresto si no le pagaba la suma exigida.

El Juez García Porta enfatizó que Rabufetti “aprovechando su posición de policía, su experiencia y la falta de preparación de la víctima, lo intimidó”.

- **28/6/96.** Los cabos Daniel Intilli, Rubén Amaya y la agente Alejandra Guevara de la policía de la provincia de Córdoba fueron detenidos por su presunta vinculación con un asalto ocurrido el 3 de febrero de 1996 a un importante supermercado de la capital cordobesa.



Mes de Julio

- **12/7/96.** 13 policía fueron detenidos por el juez Galeano en el marco de las investigaciones acerca del atentado a la AMIA. (Buscar en fotocopias AMIA)
- **20/7/96.** El comisario de la División Narcotráfico Zona Sur de Quilmes, de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, Miguel Angel Canelo, el subcomisario Osvaldo Calzolaio y cinco hombres a su cargo fueron pasados a disponibilidad por haber sido acusados de vender droga y protección a otros traficantes de la zona a cambio de dinero. Canelo además es investigado por el delito de enriquecimiento ilícito. La investigación está a cargo del juez Federal de San Martín, Martín Suárez Araujo.

Al 27 de julio los subinspectores Carlos Reynoso y Walter Fragueiro y el sargento Froilán Torres que trabajan en la División Narcotráfico Zona Sur de Quilmes, de la Policía de la Provincia de Buenos Aires recuperaron su libertad por orden del juez federal que entiende en la causa, al no contar con pruebas suficientes que los vinculen con la causa que investiga. Quedaron detenidos con prisión preventiva, el subcomisario Roberto Calzolaio, el oficial Julio Giménez y el sargento Mario Florentín. El denominado escándalo de los “narcopolicías”, denunciado en Canal 13, generó que la cúpula de la Policía Bonarense relevara de su puesto a treinta policías de la División Narcotráfico Zona Sur. La causa pasó, por una cuestión jurisdicción, al juzgado federal de Morón.

Al 31/8/96 la Sala II de la Cámara Federal de San Martín confirmó el procesamiento y la prisión preventiva del subcomisario Roberto Calzolaio y del sargento ayudante Mario Florentín en tanto que revocó el procesamiento y dispuso la libertad del oficial inspector Julio Giménez. El ex jefe de la División, el comisario Miguel Angel Canelo, involucrado en una causa por enriquecimiento ilícito- y que inicialmente fuera pasado a disponibilidad y sumariado- fue exonerado de la Policía Bonarense. Canelo tenía 20 años de servicio en la policía bonarense y una foja de servicios “impecable”.

- **24/7/96.** Un suboficial de la policía de la provincia de Mendoza que se desempeñaba en la subcomisaría de El Algarrobal, del distrito de Las Heras era uno de los tres miembros de una banda de asaltantes. La detención del agente se produjo el 23 de julio.
- **30/7/96.** El agente de la policía de la provincia de Catamarca, Luis Ernesto Vega fue detenido y pasado a disponibilidad una vez que fue arrestado por violar y golpear a una mujer en Tinogasta.



Mes de Agosto

- **11/8/96.** El ex agente de policía Julio Santander Jofré, condenado a 12 años de prisión por matar a balazos a un vecino se fugó del Escuadrón de Caballería de la ciudad de Mendoza donde cumplía su condena debido a la escasa vigilancia con que contaba.
- **11/8/96.** Los suboficiales de la policía bonaerense Miguel Córdoba, Héctor López y José Schell que cumplen funciones en la comisaría 2º están siendo investigados por la presunta comisión del delito de exacciones y apremios ilegales contra un vecino de Bahía Blanca.
- **13/8/96.** Un oficial de la policía bonaerense, de la comisaría 6º de Merlo que colaboró en la fuga de cuatro detenidos de la dependencia en donde cumplía la guardia se encuentra prófugo de la justicia.
- **13/8/96.** El agente de la policía de Santa Fe, Ramón Salinas acusado de hurto calificado con el objeto de evitar su detención -en la sede de la jefatura de policía- tomó como rehén a su compañera y se fugo.
- **18/8/96.** El juez penal de La Plata, Juan Carlos Bruni, allanó el Comando de Patrullas de esa ciudad y las comisarías 1º y 10º en la causa que investiga la presunta sobrefacturación en el cobro del servicio de policía adicional a la municipalidad. La investigación se inició tras la denuncia efectuada ante el juez por el cabo primero de caballería José Rafael Fernández, quien señaló que existiría una organización en esa dependencia que sobrefacturaba el servicio de policía adicional. Las pericias intentan determinar si existió defraudación de parte de unos cien policías.
- **25/8/96.** Un sargento 1º del Comando Patrulla de Lanús, en el Gran Buenos Aires fue detenido acusado de vender cocaína en su domicilio en la localidad bonaerense de Monte Chingolo.
- **29/8/96.** Trece oficiales y suboficiales de la División Defraudaciones y Estafas (Martínez) Zona Norte de la Policía Bonarense, entre ellos su jefe, fueron detenidos acusados de extorsionar a empresarios para ocultar documentos de prueba en causas por evasión impositiva.

La investigación se había iniciado en el mes de julio por la Fiscalía Federal de Morón a cargo de Mariano Kiguel. A ello se sumó la denuncia del interventor del Mercado Central a raíz de la demanda de comerciantes y empresarios sobre presiones policiales para cobrar coimas durante sorpresivos allanamientos en



sus puestos por posibles infracciones a la ley penal tributaria. La denuncia del Interventor del Mercado Central, Ricardo Re, fue radicada en el juzgado federal N°1 de Morón a cargo de la Dra. Raquel Morris Dooglatz.

Los policías fueron detenidos e incomunicados y la causa que se les sigue ha sido caratulada “asociación ilícita, extorsión, incumplimiento de los deberes de funcionario público, falsedad ideológica y de documento público”. Uno de los policías, el oficial principal Alejandro Boris Chacón se encuentra prófugo, los detenidos son el comisario Juan Carlos Lago, los oficiales principales Ricardo Yacanta y María Teresa Torres, los oficiales inspectores Carlos Fernández Some, Oscar Eduardo Cañete y Fernando Daniel Rodríguez, el oficial subinspector Ramón Ariel Giménez, el oficial contador público Alberto Antonio Marina, y los oficiales ayudantes Sergio Semper, Cristian Daniel Rojas, Carlos Gabriel Etchézar, Silvia Karina Fagundez y Claudio Norberto Alvarez. El decimocuarto detenido es el abogado de los consignatarios Norman Quevedo.

Caso AMIA - 1996

19 de Marzo: El jefe de la policía bonaerense, comisario Pedro Klodczyk, ordena que se abra un sumario administrativo para determinar la posible participación en el atentado contra la sede de la AMIA de los oficiales Diego Barreda y Mario Norberto Bareiro, pertenecientes a la División Sustracción de Automotores de la policía provincial. (Pág.12)

9 de Mayo: Personal de Gendarmería detiene en Puerto Iguazú a dos ciudadanos brasileños y tres argentinos que transportaban un arsenal. Entre los argentinos figura Juan Carlos Bassi, oficial exonerado de la Prefectura Naval. El Juez Galeano viaja a Misiones, los detenidos podrían estar vinculados con el atentado contra la AMIA. (La Nación)

29 de Junio: El Juez Galeano denuncia a la División de Protección del Orden Constitucional (POC) de la Policía Federal por la desaparición de elementos secuestrados en un procedimiento que vincularía a Alejandro Monjo, quién tendría fluidos contactos con altos oficiales de la Policía Federal. (La Nación)

14 de Julio: Galeano ordena la detención de doce policías bonaerenses entre los cuales están: el comisario inspector Juan José Ribelli, Jefe de la Div. Sustracción de Automotores; el comisario Alejandro Burguete; los subcomisarios Anastasio Irineo Leal, Jorge Horacio Rago, Raúl Idilio Ibarra, José Miguel Arancibia, Bautista Alberto



Huici; los principales Oscar Eusebio Bacigalupo y Marcelo Gustavo Albarracín; el inspector Claudio Walter Araya; el subinspector Daniel Emilio Quinteros y el Sargento Ayudante Víctor Carlos Cruz. También fueron detenidos los ex inspectores Mario Norberto Barreiro y Diego Enrique Barreda.

El comisario mayor Jorge Guzmán, jefe de la Brigada de Investigaciones de San Martín; subcomisario José Aurelio Ferrari y el comisario mayor Mario Naldi fueron llamados a declarar, sospechados de participar en la conexión con Monjo y Telleldín para suministrar la tráfico que provocó el estallido. (Clarín, Página/12, La Nación)

15 de Julio: Galeano llama a declarar en calidad de testigos obligatorios al sargento primero Argentino Gabriel Lasala, el sargento Eduardo Diego Toledo, el sargento ayudante Manuel Enrique García, el cabo Marcelo Darío Casas y al cabo primero Walter Alejandro Castro (Clarín)

16 de Julio: Los policías detenidos se negaron a declarar ante Galeano.(Clarín)

1ro. de Agosto: Galeano procesa y dicta prisión preventiva contra el comisario Juan José Ribelli, los subcomisarios Raúl Idilio Ibarra y Anastasio Irineo Leal y el agente exonerado de la fuerza Mario Bareiro, por sus vinculación directa con el atentado contra la AMIA, al considerarlos “partícipes necesarios” en el ataque contra la mutual israelita. Estos policías habrían sido la conexión local para la obtención de la Tráfico que estalló en la puerta de la sede.(Clarín, Página 12 y La Nación)

3 de Agosto: El diputado nacional justicialista Mario Cámara, denunció la posible vinculación de ex comisario inspector Carlos Forgione con los policías detenidos por el atentado. El legislador aseguró que el ex oficial “aparentemente sabía” que personal a su cargo estaba implicado en el ataque terrorista. El comisario acusado fue jefe de la Brigada de Investigaciones de Vicente López desde junio de 1993 hasta noviembre de 1994, la camioneta Tráfico que voló la AMIA se entregó a policías bonaerenses en Villa Ballester zona bajo la influencia de esa Brigada. Forgione pide licencia luego de las detenciones de los policías implicados en el atentado.(Clarín)

8 de Agosto: En conversación interceptada por agentes de la SIDE, el 18 de Julio, entre el suboficial Juan Carlos Nicolau (allegado a Ribelli) y Juan Ionno (amigo personal de Ribelli) sobre el destino de la Tráfico, se desprende que fue hacia la zona de Tigre, por lo que se sospecha que el comisario Mario Naldi tuvo alguna participación en el hecho ya que es el hombre fuerte de la zona.(Clarín y Pag. 12)

9 de Agosto: Amenazan de muerte a la abogada Marta Parascandalo, que defiende al comisario Alejandro Burguete, único policía detenido que está dispuesto a declarar en la causa.(Pág. 12)



22 de Agosto: El comisario Bautista Huici rompe el pacto de silencio y declara que la confesión de dos supuestos delincuentes que involucran a Telleldín (sospechoso de entregar la Tráfico para el atentado) fue inventada y que había procedido así por expresa orden de Ribelli. “El tenía contactos con la jefatura de la fuerza y tenía el poder de arruinarle la carrera a uno. Por eso accedí”, dijo el comisario.(Pág. 12)

5 de Septiembre: Los abogados de los comisarios Irineo Leal y Raúl Ibarra recusaron a María Luisa Riva Aramayo, integrante de la Cámara Federal que debe revocar o confirmar la prisión preventiva de los policías acusados. Los abogados defensores cuestionan a la magistrada por la entrevista que tuvo con Telleldín dentro de la cárcel. De esta visita la jueza obtuvo la confesión que favoreció la detención de los policías involucrados en el atentado. (Pag. 12 - Crónica)

17 de Septiembre: La Cámara Federal ratificó el procesamiento de cuatro de los oficiales de la policía bonaerense detenidos. La medida alcanza a Juan José Ribelli, Raúl Ibarra, Anastasio Leal y Mario Bareiro y está firmada por los doctores Juan Pedro Cortelezzi y Horacio Vigliani.(La Nación, Pág. 12, Crónica)

10 de Octubre: La defensa de los policías acusados plantean que sus clientes son víctimas de un supuesto plan contra el gobernador Duhalde. Alegan que la camioneta Tráfico no existió y es una estrategia para desprestigiar el gobierno provincial.(Pág. 12)

9 de Diciembre: El juez Federal Arnaldo Coraza procesó a los funcionarios policiales: comisario mayor Bianchi, director de Investigaciones de la policía bonaerense; comisario mayor Sosa, subdirector de Investigaciones; comisario mayor Marambio y comisario inspector Machuca, por permitirles a sus pares procesados por el atentado, usar sus teléfonos celulares desde la cárcel, rompiendo la restricción de incomunicación que les impuso el juez Galeano.(Página 12)

11 de Diciembre: El jefe de la policía bonaerense, comisario general Adolfo Vitelli, confirma la exoneración de los cuatro oficiales investigados y procesados por el atentado.(Pág. 12 y La Nación)

19 de Diciembre: El ex ministro de economía, Domingo Cavallo, declaró ante el juez Galeano “que una asociación ilícita” integrada, entre otros por miembros de la Fuerza Aérea y por el secretario de Migraciones, Hugo Franco, “pudo haber provisto algún tipo de apoyo logístico” al atentado contra la AMIA. (Página 12).



ANEXO II

LISTADO DE VICTIMAS CIVILES MUERTAS, HERIDAS Y TORTURADAS POR FUNCIONARIOS POLICIALES Y DE FUERZAS DE SEGURIDAD³⁰

Fuente: diarios Clarín, La Nación, Página 12 y Crónica

NOMBRE	LUGAR	FECHA
Carrizo, Alberto	Gran Buenos Aires	23 de agosto de 1986
Herlán, Gonzalo	Capital Federal	27 de febrero de 1987
Pastine, Manuel	Capital Federal	16 de marzo de 1987
Olivera, Agustín	Ing.Budge - Gran Bs. As.	8 de mayo de 1987
Aredes, Oscar	Ing.Budge - Gran Bs. As.	8 de mayo de 1987
Argañaráz, Roberto	Ing.Budge - Gran Bs. As.	8 de mayo de 1987
Lapolla, Omas	Capital Federal	13 de marzo de 1988
Sotelo, Javier	Gran Buenos Aires	6 de junio de 1988
Sotelo, Agustín	Gran Buenos Aires	6 de junio de 1988
Rajoy, Luis Antonio	Gran Buenos Aires	5 de abril de 1989
Galeano, Ramón	Gran Buenos Aires	5 de abril de 1989
Sommi, Pablo	Capital Federal	23 de diciembre de 1989
Sosa Moyano, E.	Mendoza	30 de agosto de 1989
Castañeda, Roberto E.	Mendoza	8 de septiembre de 1989
Sandez, Luis Alberto	Pcia. de Buenos Aires	18 de marzo de 1990
Delgado, Carlos	Pcia. de Buenos Aires	22 de marzo de 1990
Garrido, Adolfo	Mendoza	18 de abril de 1990
Baigorria, Raúl	Mendoza	18 de abril de 1990
Cardozo, Marcelo	Gran Buenos Aires	23 de abril de 1990
Gómez Yardez, Mario	Mendoza	27 de julio de 1990
Díaz, Fernando	Mendoza	25 de agosto de 1990
Díaz, Carlos	Mendoza	25 de agosto de 1990
Núñez, Andrés	Pcia. de Buenos Aires	28 de septiembre de 1990
Araoz, Luis	Mendoza	2 de noviembre de 1990
González, Domingo	Mendoza	2 de noviembre de 1990
Abrego, Reynaldo	Mendoza	febrero de 1991
Tapiz, Ernesto C.	Mendoza	12 de marzo de 1991
Molina Toledo, Pedro	Mendoza	16 de marzo de 1991
Bulacio, Walter	Capital Federal	19 de abril de 1991



Schiavini, Sergio	Gran Buenos Aires	29 de mayo de 1991
Palleres, Luis Alberto	Mendoza	12 de diciembre de 1991
Neme, Armando Raúl	Mendoza	15 de febrero de 1992
NOMBRE	LUGAR	FECHA
Ross, Carlos Alberto	Mendoza	15 de febrero de 1992
Lencina, Omar Andrés	Gran Buenos Aires	19 de febrero de 1992
Torres, Julián	Mendoza	20 de marzo de 1992
Parolari, Marta Edith	Gran Buenos Aires	9 de mayo de 1992
Rodríguez Aguilar, P.	Mendoza	12 de mayo de 1992
Guardatti, Paulo	Mendoza	24 de mayo de 1992
Durán, Sergio	Gran Buenos Aires	6 de agosto de 1992
Cuta, Adrián Gustavo	Gran Buenos Aires	10 de agosto de 1992
Larrain, Eduardo Omar	Mendoza	10 de agosto de 1992
Pérez, Gabriel	Gran Buenos Aires	23 de septiembre de 1992
Bordón, Emila Paola	Mendoza	10 de octubre de 1992
Arce, Juan Marcelo	Mendoza	27 de diciembre de 1992
Velázquez, Ceferino	Mendoza	1993
Velázquez, José Luis	Mendoza	1993
Benedetti, Ariel	Santa Fe	16 de enero de 1993
Béliz, Gustavo	Córdoba	18 de enero de 1993
Videla, Patricia	Gran Buenos Aires	29 de enero de 1993
Figueredo, Jorge	Santa Fe	5 de febrero de 1993
Valle, Rubén Darío	Pcia. de Buenos Aires	12 de febrero de 1993
Bianchi, Mirco	Entre Ríos	3 de marzo de 1993
Díaz, Martín	Entre Ríos	7 de marzo de 1993
Tello, Carlos	Córdoba	9 de marzo de 1993
Molina, Pablo	Córdoba	16 de marzo de 1993
Homman, Aldo	Santiago del Estero	20 de marzo de 1993
Fuentes, Gabriel	Córdoba	22 de marzo de 1993
Ahumada, Juan Carlos	Córdoba	22 de marzo de 1993
Botto, Rubén	Gran Buenos Aires	14 de abril de 1993
Aguar, Rafael	Neuquén	18 de abril de 1993
Campos, Jorge	Gran Buenos Aires	2 de junio de 1993
Fernández, Sergio	Santa Fe	8 de junio de 1993
Romero, Juan Salvador	Mendoza	26 de junio de 1993
Coronel, Fernando A.	Gran Buenos Aires	3 de julio de 1993
Ullua, Héctor	Neuquén	11 de julio de 1993
Maccarini, Sergio D.	Gran Buenos Aires	18 de julio de 1993
San Marco, José G.	Gran Buenos Aires	18 de julio de 1993
Nobili, Cristian	Santa Fe	27 de julio de 1993
Balmaceda, Carlos	Santa Fe	27 de julio de 1993



NOMBRE	LUGAR	FECHA
Villagra, Walter	Gran Buenos Aires	30 de julio de 1993
Rotundo, Carlos E.	Gran Buenos Aires	1 de agosto de 1993
Pozo, Orlando Alfredo	Gran Buenos Aires	1 de agosto de 1993
Pozo, Julio Efraín	Gran Buenos Aires	1 de agosto de 1993
Iriarte de la Colina, W.	Gran Buenos Aires	2 de agosto de 1993
Díaz, Matías	Gran Buenos Aires	3 de agosto de 1993
Boerín, Juan	Gran Buenos Aires	5 de agosto de 1993
López (padre e hijo)	Gran Buenos Aires	6 de agosto de 1993
Beliardo, J.	Gran Buenos Aires	15 de agosto de 1993
Bru, Miguel	Pcia. de Buenos Aires	17 de agosto de 1993
Ponce, R.	Santa Cruz	5 de septiembre de 1993
Giménez, Clara	Mendoza	13 de septiembre de 1993
Montes de Oca	Mendoza	22 de septiembre de 1993
Andrada, Jorge Ariel	Mendoza	3 de octubre de 1993
Santucho, Juan José	Tucumán	17 de octubre de 1993
Azdarián, H.	Gran Buenos Aires	19 de noviembre de 1993
Cicutín, Norberto	Gran Buenos Aires	10 de enero de 1994
Corbo, Norberto	Gran Buenos Aires	10 de enero de 1994
Bielza, Héctor	Gran Buenos Aires	10 de enero de 1994
Mendoza, Gustavo	Gran Buenos Aires	10 de enero de 1994
Galeano, Walter	Gran Buenos Aires	12 de enero de 1994
Del Valle, Carlos J.	Santa Fe	17 de enero de 1994
Gómez, Luis E.	Mendoza	27 de enero de 1994
Rodríguez Laguens, D.	Jujuy	19 de febrero de 1994
Boronovich, Jorge D.I	Neuquén	6 de mayo de 1994
Basualdo, Martín	Entre Ríos	16 de junio de 1994
Gómez, Héctor	Entre Ríos	16 de junio de 1994
Silva, José Luis	Pcia. de Buenos Aires	25 de junio de 1994
Rodríguez, Miguel A.	Córdoba	21 de julio de 1994
Peralta, Claudio	Mendoza	11 de noviembre de 1994
Cardoso Coronel, Juan	Gran Buenos Aires	8 de diciembre de 1994
Luna, Cristian Eduardo	Gran Buenos Aires	10 de diciembre de 1994
Aidfra, Jesús Silveiro	Gran Buenos Aires	14 de diciembre de 1994
Rojas Pérez, Javier O.	Gran Buenos Aires	23 de julio de 1995
Aguirre, San Victoria	Corrientes	septiembre de 1995
Pérez, Sergio	Córdoba	4 de octubre de 1995
Cendra, Juan	Chaco	6 de diciembre de 1995
Rosales, Luis Andrés	Mendoza	8 de febrero de 1996
Represión estudiantil	La Plata- Pcia. Bs.As.	20 de febrero de 1996



NOMBRE	LUGAR	FECHA
Mirabete, Alejandro	Capital Federal	20 de febrero de 1996
Zubarán, Néstor	Gran Buenos Aires	21 de febrero de 1996
Roldán, Ramón R.	Gran Buenos Aires	22 de febrero de 1996
Campos, Cristian	Pcia. de Buenos Aires	2 de marzo de 1996
Lencina, Clarisa	Gran Buenos Aires	10 de marzo de 1996
Divarano, Mauro	Gran Buenos Aires	11 de marzo de 1996
Villasuso Buteler (hermanas)	Capital Federal	12 de marzo de 1996
Ramírez, Jorge	Pcia. de Buenos Aires	14 de marzo de 1996
Saavedra, Cristian	Gran Buenos Aires	21 de marzo de 1996
Carrizo, Belindo H.	Capital Federal	23 de marzo de 1996
Martínez Monzón, J.	Gran Buenos Aires	29 de marzo de 1996
Martínez Monzón, R.	Gran Buenos Aires	29 de marzo de 1996
Cicovicci, Cristian J.	Pcia. de Buenos Aires	19 de abril de 1996
Tolosa, Verónica	Gran Buenos Aires	27 de abril de 1996
Familia Mercatante	Capital Federal	5 de mayo de 1996
Lastra, Ariel	Córdoba	29 de junio de 1996
Vatteone, Leonardo	Gran Buenos Aires	1 de julio de 1996
Aguirre, Pedro Salvador	Corrientes	5 de julio de 1996
Roldán, Edgar	Córdoba	22 de julio de 1996
Lohaiza, Mario	Santiago del Estero	27 de julio de 1996
Machione, Pablo H.	Gran Buenos Aires	31 de julio de 1996
Ramoa Paredes, G.	Capital Federal	5 de agosto de 1996
Jaime, Julio Eulogio	Gran Buenos Aires	24 de agosto de 1996
Romagnoli, Hugo A.	Mendoza	31 de agosto de 1996
Pellegrino, Aníbal R.	Santa Fe	6 de septiembre de 1996
Flecha, Raúl	Santa Fe	6 de septiembre de 1996
Jack, Guillermo	Capital Federal	22 de septiembre de 1996
Paéz de Fitipaldi, Elida	Córdoba	29 de septiembre de 1996
Medina, Hilario José	Corrientes	3 de noviembre de 1996
Benítez, Erminio	Corrientes	3 de noviembre de 1996
Benítez, Marcos	Corrientes	3 de noviembre de 1996
Sanabria, Walter	Gran Buenos Aires	6 de diciembre de 1996
Lopezino, Lorena	Gran Buenos Aires	10 de diciembre de 1996
Mammani, Eleuterio	Capital Federal	15 de diciembre de 1996
Molina, Hugo Alberto	Gran Buenos Aires	15 de diciembre de 1996

**CONTROL JUDICIAL DE LAS ACTIVIDADES PREVENTIVAS Y
DE INVESTIGACIÓN POLICIALES
EN EL ÁMBITO DE LA JUSTICIA NACIONAL Y FEDERAL**

I. Introducción

El presente documento analiza algunos aspectos de las relaciones entre la Justicia Penal y Correccional de la jurisdicción federal y nacional, y las instituciones de seguridad con funciones de policía judicial.

En virtud de los lineamientos del procedimiento penal federal y nacional, la investigación de los supuestos ilícitos es dirigida por el Juez de Instrucción, siendo proporcionalmente muy pocos los casos en que los jueces hacen uso de la facultad conferida en el art. 196 del Código Procesal Penal de la Nación (C.P.P.N.) y delegan la dirección de la investigación en el agente fiscal. Esto influye directamente en el perfil durante la investigación adopta el juez de instrucción, figura sobre la cual el código unifica la dirección exitosa de la investigación y el control del cumplimiento de las garantías procesales durante la misma. El Código de Procedimientos Penal determina cuales son los actos procesales que puede realizar la policía con autorización del juez, las condiciones y prerequisites de tal autorización, y las acciones que sólo pueden ser realizadas por el Juez

^{*} Abogado. Profesor en la Universidad de La Plata. Secretario de la Cámara Penal Federal de la Capital Federal.

^{**} Abogado. Docente en la UBA. Asesor de la Dirección de Política Criminal del Ministerio de Justicia. Miembro del INECIP.

^{***} Abogado. Integrante del Programa sobre "Violencia Institucional, Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos" del CELS.



Esto implica una determinada distribución legal de facultades, y de poder, entre la Justicia y las instituciones policiales, que luego la práctica cotidiana confirma, modifica o altera en diverso grado.

Más allá de la dirección judicial de la investigación, en la práctica, dada la selección en los casos que se someten al conocimiento del sistema penal, es fundamental la actuación policial, sobre todo en los primeros momentos de la investigación, cumpliendo un rol esencial en tal elección. Esta selección se realiza entonces en base a criterios en los que los jueces o los fiscales no tienen casi injerencia, dado que estos órganos sólo actúan - por lo general- una vez que la *notitia criminis* les es comunicada por el órgano policial.

La policía desarrolla además otras tareas instructorias con el control mediato del juez y los fiscales, que incluso se desempeñan -tanto ellos como sus empleados directos- en una sede física distinta de la de la policía. Esto brinda un gran margen de acción discrecional a la policía, incluso en materia de recepción de declaraciones testimoniales, de selección de la información que remiten a los tribunales, preparación de diligencias sumariales, etc., resultando apreciable la posibilidad de que el órgano policial otorgue determinado sentido o sesgo a la investigación en detrimento de otros posibles cursos.

Con diversas perspectivas de abordaje, jurisprudencia, entrevistas, datos estadísticos, este documento analiza una serie de acciones y actos procesales donde tienen intervención tanto las policías como el poder judicial: requisas, detenciones, allanamientos, escuchas telefónicas, etc.

El esquema de tratamiento, e incluso la profundidad con que han podido ser abordados cada uno de estos puntos, no ha sido idéntica. El marco en el que se desarrollan cada una de estas acciones permite en algunos casos obtener instrumentos de análisis que no se presentan en otras y viceversa. Esto nos ha llevado a sacrificar de alguna manera la simetría del documento a fin de poder volcar en él, diverso tipo de material que posibilitara



el objetivo del trabajo, la discusión del grado y efectividad del control judicial sobre la instituciones policiales en las acciones de investigación y prevención.

Debe recordarse que en virtud de la ausencia de una policía judicial en el ámbito nacional, los jueces deben contar con el auxilio, fundamentalmente, de la Policía Federal, dependiente del Poder Ejecutivo, para llevar a cabo las diligencias de investigación. Tal dependencia, en determinadas circunstancias, puede influir sobre el curso de investigaciones cuando los criterios del titular de la cartera del interior o de los distintos funcionarios policiales sean diversos a los del juez que desarrolla la investigación.

II. Requisas personales

Podemos definir esta acción como la medida de coacción procesal por la cual se examina el cuerpo de una persona o el ámbito de custodia adherido a aquél, con el fin de secuestrar cosas relacionadas con un delito, que se sospecha que allí están ocultas¹.

La policía goza en esta materia de una amplia discrecionalidad, recurriendo para fundar tales procedimientos a parámetros de carácter abstracto como el “nerviosismo”, la “actitud sospechosa”, etc.

La jurisprudencia, sobre todo de la Cámara Nacional de Casación Penal, ha sido reacia a admitir nulidades sobre la base de una deficientemente fundada actuación policial.

Entre los argumentos a que se echa mano para obviar tal declaración, puede citarse la referencia a una supuesta garantía de inviolabilidad de la defensa en juicio del Ministerio Público para controvertir la existencia de motivos fundados para proceder a tales requisas -ello a fin de evitar declaraciones de nulidad en la etapa preparatoria-, y también

¹ Para esta definición seguimos a Máximo Lánger, en su referencia a Manzini Lánger, Máximo, “La requisas personal en la jurisprudencia de la Cámara Nacional de Casación Penal”, Nueva Doctrina Penal, 1996/A, p. 237.



se ha legitimado el proceder por el resultado exitoso de tales requisas, como una suerte de legitimación *ex-post* de lo actuado irregularmente, acudiendo a otros fundamentos que nada tienen que ver con el estado de sospecha suficiente de que alguien oculte cosas relacionadas con un delito que exige el artículo 230 del Código Procesal Penal de la Nación, tales como la convocatoria a testigos para que presencien el procedimiento, la sospecha íntima de los policías intervinientes, e incluso que la policía contara en la ocasión con una “valijilla” de equipos para efectuar los test de orientación de drogas (conf. Voto del Juez Riggi en los autos Longarini, R., del 27 de abril de 1994, Sala III de la Cámara Nacional de Casación Penal, L.L. del 26 de octubre de 1994, con comentario de Alejandro Carrió “Requisas personales, privacidad y actuación policial”).

Sin embargo, en casos de lo que podríamos calificar como ilegalidad “extrema”, los tribunales han reaccionado descalificando la validez del accionar policial e incluso denunciando penalmente tal proceder y propiciando la adopción de sanciones administrativas por parte del Jefe de la Policía Federal.

En tal sentido, se descalificó la validez de una requisas que los policías fundaron en que los revisados “por su apariencia denotaban ser del norte del país”, llamando incluso la atención del Juez de primera instancia que había convalidado “un proceder tan alejado del marco de un estado de derecho, caracterizado justamente por la sujeción del ejercicio del poder a las limitaciones fijadas por la ley, por cuya observancia debemos velar” (Hurtado Arce, B., Sala I de la Cámara Criminal Correccional Federal de la Capital Federal, reg. 917 del 23 de diciembre de 1993).

Este mismo Tribunal adoptó igual criterio en relación con una requisas realizada a dos personas sentadas en una plaza que según el personal policial se “encontraban extremadamente nerviosas y exaltadas”, criterio ratificado en este caso por la Cámara Nacional de Casación Penal, que consideró que la valoración de la prueba efectuada por la Cámara de Apelaciones, y en base a la cual la requisas fue considerada como infundada, era una cuestión “vinculada con el material probatorio que la Cámara de



Apelaciones ha resuelto de conformidad con sus facultades propias”, ajena, por lo tanto, al recurso de casación, considerando al caso distinto de los demás precedentes contrarios a tal temperamento, aunque sin explicar las razones de tal diferencia (conf. Causa Rosental, A., reg. 397/96 del 4 de diciembre de 1996 de la Sala III de la Cámara Nacional de Casación Penal, confirmatorio de la decisión de la Sala I de la Cámara Criminal Correccional Federal de la Capital Federal, registro Nro. 197 del 19 de marzo de 1996).

También se aparta de la mayoría de sus precedentes la Cámara Nacional de Casación Penal en el precedente Palacios, G., reg. 1100 del 11 de octubre de 1996, de la Sala II, en el que se comparte el criterio del Tribunal *a quo* respecto de que “la flagrancia que permite prescindir de orden judicial se da sólo en tanto y en cuanto la comisión del delito sea exteriormente reconocible, circunstancia que no se advierte en el caso de autos...” Tal caso consistió en una requisita fundada en la actitud de “una persona joven que miraba en todas direcciones” (conf. Sala I de la Cámara Criminal y Correccional Federal de la Cap. Fed., registro Nro. 313 del 18 de abril de 1996).

Finalmente, la Cámara Federal censuró la actividad policial en un caso en el que, además de no existir fundamentos para llevar a cabo una requisita, esta se realizó mediante un tacto vaginal reiterado de una mujer embarazada de cinco meses, por dos testigos y en la sala de guardia de una Comisaría, habiéndose señalado que “tal manifiesto desdén hacia el pudor y la dignidad de la imputada se hallaba en clara contradicción con lo normado por el citado artículo 230, párrafo segundo, del ordenamiento formal, con la tutela de la intimidad consagrada en el artículo 18 de la Ley Suprema, con la prohibición internacional a someter a las personas a tratos crueles, inhumanos o degradantes (artículo 5, pts. 1 y 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos; artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos) y con el derecho al respeto de la honra y al reconocimiento de la dignidad (artículo 11.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos; artículo 10 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos)” (Sala I de la Cámara Federal, registro Nro. 721 del 22 de agosto de 1996).



En cuanto al ámbito de intimidad protegido, que exige la orden judicial autorizando la requisita (CPP, art. 230), la CNCP ha adoptado, en general, un criterio sumamente restrictivo: la orden sólo es necesaria para aquellos objetos que una persona lleva “sobre sí” (en su cuerpo o en sus ropas), pero no para aquellos que porta “consigo” o en un vehículo² (Así, Sala II, “Barbeito, Eduardo C.”, 14.6.94; “Cruz, Angel Julio”, 8.7.94; Sala III, “Longarini”, ya citado). En el caso de este círculo de objetos, la CNCP parte de la base de que, al no estar estos supuestos contemplados en el art. 230 del CPP, la policía goza de un amplio poder discrecional, que la autoriza a proceder a la requisita sin otros requisitos que su propio criterio. De este modo, se ignora uno de los postulados fundamentales del procedimiento penal respetuoso del Estado de derecho: la determinación de facultades de injerencia es una decisión política trascendental que sólo el legislador -que es el órgano democráticamente legitimado para ello- está autorizado a tomar. No existen, por lo tanto, otras facultades de injerencia que aquellas previstas en la ley procesal penal (*nulla coactio sine lege*), lo cual veda el recurso a la necesidad o utilidad de la medida como criterio fundante, al igual que la aplicación analógica de facultades similares de injerencia³. Si aquellos objetos que el individuo lleva consigo (ej., una bolsa), o en su vehículo, realmente no se encuentran comprendidos por el CPP, 230, como afirma la CNCP, entonces la consecuencia es, en verdad, exactamente el opuesto contradictorio a la afirmada: no sólo no se trata de un ámbito discrecional de las fuerzas de seguridad, sino que, antes bien, al Estado le está vedada -por ausencia de una norma que otorgue esa facultad- toda injerencia en este ámbito.

Una última consideración: las requisas personales no sólo afectan la intimidad de los ciudadanos; también la libertad ambulatoria (Constitución Nacional, art. 14) se ve alterada por estas medidas, ya que la limitación de este derecho constituye, inevitablemente, una coacción complementaria, indispensable para poder llevar a cabo la requisita. Ello obliga a

² Länger, Máximo, “La requisita personal en la jurisprudencia de la Cámara Nacional de Casación Penal”, *Nueva Doctrina Penal*, 1996/A, p. 237.



que el examen posterior de la actuación policial también abarque esta restricción de derechos: la utilización concreta de la coacción accesoria (privación de libertad) sólo resulta tolerable en la medida indispensable para lograr los fines del acto procesal principal (requisa), y nunca puede superar en intensidad a la medida autorizada. Sin embargo, esta vinculación con el derecho a la libertad ambulatoria ha sido completamente desatendida por la CNCP⁴.

III. Allanamientos

Si bien es posible advertir en esta cuestión una tendencia restrictiva de las facultades policiales a partir del restablecimiento democrático, también ha existido un retroceso posterior en pronunciamientos judiciales, sobre todo de la Corte Suprema, que han recortado esos avances.

En tal dirección, produjeron un gran impacto pronunciamientos que en los primeros años de democracia se enderezaron a recortar criterios jurisprudenciales que habían considerado al consentimiento del agredido como suficiente para prescindir de las formalidades exigidas por la ley en la materia, consentimiento que se reducía a la formulilla “no opuso reparos al ingreso del personal policial” (conf. Cámara Federal de la Capital Federal, Sala I, “Monticelli de Prozillo, T.”, del 10 de agosto de 1984, en *Doctrina Penal*, 1985, pág. 76; Sala II, “Barboza, C.”, del 24 de octubre de 1984, en *Doctrina Penal*, 1985, pág. 93).

Sin embargo, la Corte Suprema de Justicia de la Nación admitió allanamientos sin orden so pretexto de existir una orden de captura (conf. C.S.J.N., “Gordon”, t. 311, pág. 2045), o en el marco de una discusión acerca de las facultades de los agentes encubiertos, prescindiendo de analizar el consentimiento viciado del ingreso de quien presumió un

³ Rudolphi, Hans-Joachim y otros, “Systematischer Kommentar zur Strafprozeßordnung”, 1995, antes de § 94, ps. 9 y ss.

⁴ Langer, op. Cit., p.235.



amigo de aquél a quien franqueó el paso (conf. “Fiscal c. Fernández”, C.S.J.N., Fallos, T. 313, pág. 1305).

También en estos casos y pese a la privación de libertad del imputado, no considera que ese extremo obste a la libertad del consentimiento, que no descalifica si no advierten otros indicios de intimidación o coerción sobre el imputado (conf. C.S.J.N., “Romero”, T. 311, pág. 2507; “Ferrer”, L.I., 1991-a-3).

IV. Detenciones sin orden judicial. La detención por establecimiento de identidad o averiguación de antecedentes:

En relación a la facultad de detención para establecimiento de la identidad que tiene la Policía Federal, en el ámbito de su jurisdicción, conforme el inciso 1 del artículo 5º de la Ley Orgánica de la Policía Federal, Decreto Ley 333/58 ratificado por Ley Nº 14.467. La actual regulación proviene de la modificación introducida en la Ley Orgánica por la Ley Nº 23.950, luego de la muerte en una comisaría de Walter Bulacio⁵.

En su antigua redacción el inc. 1 del artículo 5º del Decreto Ley 333/58 autorizaba a la Policía Federal a “detener con fines de identificación, en circunstancias que así lo justifiquen, y por un lapso no mayor de veinticuatro (24) horas, a toda persona de la cual sea necesario conocer sus antecedentes”

La modificación introducida por la Ley Nº 23.950, no sólo redujo el plazo máximo de detención de 24 a 10 horas y sino que modificó los motivos y requisitos mínimos que habilitan la misma, quedando el inciso redactado como se expresa a continuación:

⁵ Walter Bulacio de 17 años, murió el 20 de abril de 1991 a causa de los golpes recibidos por personal policial en la Comisaría 35º de la Ciudad de Buenos Aires, luego de haber sido detenido por averiguación de antecedentes a la entrada de un recital de rock.



“Fuera de los casos establecidos en el Código de Procedimientos en materia penal, no podrá detener a las personas sin orden de juez competente. Sin embargo, si existiesen circunstancias debidamente fundadas que hagan presumir que alguien hubiese cometido o pudiere cometer algún hecho delictivo o contravencional y no acreditare fehacientemente su identidad, podrá ser conducido a la dependencia policial que correspondiese, con noticia al juez con competencia en lo correccional de turno y demorada por el tiempo mínimo necesario para establecer su identidad, el que en ningún caso podrá exceder de 10 (DIEZ) horas. Se le permitirá comunicarse en forma inmediata con un familiar o persona de su confianza a fin de informar de su situación. Las personas demoradas no podrán ser alojadas junto ni en los lugares destinados a los detenidos por delitos o contravenciones.”

Más allá de esto, en la práctica la agencia policial continúa utilizando esta facultad como si la única modificación hubiera sido la reducción del plazo.

El discurso oficial de la Policía Federal defiende esta facultad como una herramienta imprescindible para la prevención del delito, y fundamentalmente para la detección de personas reclamadas por la justicia. Sin embargo un estudio presentado en las Segundas Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires⁶, basado en el análisis estadístico de las detenciones que en virtud de lo reglamentado en el inc. 1 del artículo 5 del Decreto-Ley 333/58, realizó la Policía Federal en el territorio de la mencionada Ciudad durante el mes de septiembre de 1995⁷, cuestiona claramente la supuesta eficacia de este “modus operandi”. Destaca el documento que sobre una muestra de 2.156 detenciones relevadas, en sólo 7 casos existía sobre el detenido solicitud judicial de captura. Debe señalarse además que conforme datos proporcionados por la Dirección General de Comisaría de la Policía Federal, desde el 1

⁶ MARTÍNEZ, María Josefina; PALMIERI, Gustavo, PITA, María Victoria. “Detenciones por averiguación de identidad: policía y práctica rutinizada”. Segundas Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Taller sobre derechos Humanos y Violencia Social. 1996

⁷ El trabajo mencionado toma como dato el número total de detenciones notificadas a los tres Juzgados Correccionales de turno durante ese mes, en cumplimiento de lo regulado por la normativa vigente.



de enero hasta el 1 de julio de 1996, se produjeron 20.715 detenciones, lo que proyectado da la cifra total de 41.430 detenciones anuales.

El estudio citado confirma además algo que, en general, es asumido como cierto: más del 40% de las detenciones recaen sobre personas de entre 18 y 25 años, y los sectores mayormente pasibles de ser detenidos son migrantes, pobres, desocupados, empleados u obreros no calificados.

Esta práctica, podría decirse parece formar parte de una "lógica interna" estrechamente vinculada a la concepción de seguridad y control con que se maneja la policía (refrendada por el sentido común en muchos casos), que considera que su trabajo en la calle consiste en controlar la actividad de las personas que -por diversas y arbitrarias razones- pueden ser tenidas por "sospechosas".

Ejercer en forma cotidiana esta facultad de detener pareciera mostrar, tanto hacia afuera de la agencia policial como hacia adentro de la misma, una eficiencia en el cumplimiento del deber. Hacia afuera, esta práctica coincide con ciertas concepciones de sentido común que esperan una presencia policial en la calle que controle a las poblaciones "peligrosas", concepciones que a menudo ven en la inactividad de la policía cierta complicidad con los circuitos del pequeño delito. Hacia adentro de la policía, cada comisaría encuentra en las detenciones por averiguación de identidad una forma de demostrar con números concretos -volcados en una estadística que obligatoriamente deben elevar a sus superiores- el "rendimiento" de su trabajo."⁸

El testimonio del Sargento 1º Luis Ricardo Zaffaroni durante el debate de un juicio oral realizado en el Tribunal Criminal Oral Nº 23, resuelto el 23 de mayo de 1996 (Causa Nº 257), confirma lo expresado.

⁸ Martínez, Palmieri, Pita, 1996, ídem pág. 2.



“Zaffaroni indicó que normalmente, ‘para dar imagen de seguridad’ a la gente que vivía por la zona, el personal policial de la dependencia _pasaba por el lugar y ‘paraba para identificar gente’. En esta ocasión, relata Zaffaroni ‘como en otras oportunidades me bajé del patrullero y agarré al que tenía más cerca’”.

El cabo Osvaldo Antonio Cardacci, que acompañaba al Sargento Zaffaroni también testimonia en el debate:

“la tarea se realizaba por ‘órdenes superiores’, las que si bien no indicaban cuantas veces debían llevarla a cabo sí la prescribían para los días viernes y sábados ‘para que la gente que allí vivía observara que había seguridad’. Agregó que lo mismo se hacía en otros locales bailables de la zona.”

Contra lo prescrito por la normativa vigente Zaffaroni señala que:

“Si la persona tenía documentos se le hacía un breve interrogatorio para ver si los datos filiatorios coincidían con los del documento, y para que justificara que hacía en el lugar y ‘saber si mentía’; ‘de todos modos se podía palpar de armas al sujeto pues una persona documentada también podía tener armas, droga, etc.’ En consecuencia dijo, no era determinante el hecho de llevar o no documentos”.

La descripción de esta operatoria, no intenta ser novedosa sino mostrar cual es el universo de referencia cuando hablamos del control judicial de esta facultad.

Jurisprudencia y Control Judicial

No habiendo prosperado algunos planteos de inconstitucionalidad sobre esta modalidad de detención, no sólo por la dificultad de plantearla debido a que exiguo plazo de la



misma, torna este requerimiento en una cuestión abstracta, sino también porque la mayoría de las opiniones vertidas indirectamente por los jueces no se la quitan de llano

Analizaremos distintas posibilidades del control judicial y la correspondiente jurisprudencia:

1. En principio conforme estableció la ley 23.950 al modificar el inc. 1 del art. 5º del Decreto Ley 333/58, toda detención debe ser comunicada “al juez con competencia en lo correccional de turno”.

Estas notificaciones arriban al Juzgado, en la mayoría de los casos, algunos días después de que la detención se llevó a cabo y se realizan mediante formularios en los que comúnmente se detallan algunos datos personales del detenido, lugar y hora de la detención así como hora en que fue liberado.

Más allá de estas notificaciones, para las que la ley no exige forma alguna, estas detenciones se producen de modo informal tal cual lo expresamos más arriba, sin necesidad de actas, testigos, ni formalidad alguna, cubrir mínimas formas que garanticen derechos al detenido, con menores garantías y requisitos que las detenciones ordenadas por un juez

Además de esta notificación, la única constancia escrita que queda de estas detenciones es el registro en el libro de ingresos de la Comisaría⁹.

En cuanto a las causales de detención, o sea aquel requisito de detención que la ley llama “las circunstancias debidamente fundadas”. Se transforman en las notificaciones policiales en una serie de frases reiteradas, sobre las que las variaciones se deben a los diferencias estilísticas de cada Comisaría o repartición:



Un listado que no pretende ser taxativo pero que con seguridad contempla más de tres cuartas partes de los motivos de detención es el siguiente:

- “merodear por la zona en actitud sospechosa”
- “merodear por los rodos del lugar en forma sospechosa”
- “encontrarse en la intersección sin poder justificar su permanencia en el lugar”
- “merodear por las zona, y al ser requerido por el personal policial no poder justificar su permanencia en el lugar”
- “merodeando por la zona. Al notar la presencia policial adopta una actitud que demostraba intranquilidad y nerviosismo, apreciándose claramente esfuerzos por ocultarse de la vista del interventor. Ante tal proceder, que indicaba que bien podría tratarse de un hecho delictivo o contravencional se lo hizo comparecer”
- “estar indocumentado y denotar cierta inquietud ante la presencia del personal policial”
- “encontrarse indocumentado y no justificar fehacientemente su permanencia en el lugar”
- “contestar con palabras evasivas al ser consultado sobre su permanencia en el lugar”

Con total ausencia de actas firmadas por el detenido o el agente interventor, sin testigos y con asientos informales que sólo son útiles a quien los lleva, una detención que comienza motivada para establecer la identidad de una persona puede transformarse, sin mayores dificultades, en una detención o condena a un edicto de policía, si fuera el caso que, por algún inconveniente, se superó el máximo de horas de retención permitidas por la primera figura.

⁹ Además la notificación que se debe realizar ante el C.O.P. (Centro de Orientación de Personas, dependiente de la Policía Federal.



También es importante decir que como parte del ritual algunas comisarías colocan en todas las notificaciones, que la personas detenidas se encontraban indocumentadas.

Estas notificaciones son archivadas en los juzgados, con mayor o menor prolijidad ¹⁰.

En algún juzgado se ha podido constatar que en algunos casos se superaban por algunas horas el plazo de detención permitido y sin embargo no se había iniciado actuación alguna.

Sin mayor control formal sobre estas notificaciones, que de cualquier manera, de poco servirían, mientras sea la agencia policial la que determina el criterio y modo de información. Establecer otro tipo de control judicial implicaría, en primer lugar que los juzgados adoptaran un papel más activo, y quizás, en parte, avanzar sobre la interpretación más tradicional de esta facultad y sostener que los jueces correccionales de turno pueden mediante instrucciones generales a las comisarías exigir mayores requisitos formales para este tipo de detenciones ¹¹.

2. Otra perspectiva de análisis sobre el control judicial ejercido sobre esta facultad la constituyen aquéllos actos o sentencias judiciales en los que se analiza la legitimidad de la detención a los fines de determinar si la prueba reunida a partir de la misma tiene o no validez para ser utilizada en juicio. Conforme el principio de exclusión de la prueba incorrectamente obtenida, la ilegitimidad de la detención dejaría sin validez la prueba conseguida a partir de ella.

¹⁰ En uno de los Juzgados, se verificaba si en la notificación policial quedaba explicitado que el detenido había quedado en libertad. Situación que algún empleado remarcaba gráficamente en cada parte policial. La constatación de esto permitía observar que las Comisaría nunca se olvidaban de colocar tal situación en lo pares enviados a tal Juzgado. En la entrevista mantenida en el Juzgado, no se recordaban causas iniciadas por haber detectado irregularidades.

¹¹ Acciones que algunos Juzgados habrían intentado realizar al determinar la necesidad de que las notificaciones de la detención expresen con seriedad la causa en que se fundó la misma.



En estos casos nos encontramos con un análisis de esta facultad de detención no como cuestión principal del juicio sino como una circunstancia tangencial, aunque en gran parte de los casos la resolución recaída respecto de la legitimidad de la detención determina el resultado del juicio.

Es en esta modalidad de análisis judicial es dónde entramos los estudios más profundos en relación a esta facultad y asimismo las interpretaciones que podríamos llamar más restrictivas de la utilización de esta facultad. En muchos casos más allá de los estipulado por la letra de la ley.

El fallo que en esta materia ha adquirido mayor trascendencia en los último años, es el dictado por la Corte Suprema el 22 de diciembre de 1994 en “Daray, Carlos A.”, que entre otros criterios sostiene:

“La detención de un ciudadano sin que exista flagrancia o indicios de que sea responsable de delito alguno, hace nulo el procedimiento y lo actuado...Tampoco se cumplieron los requisitos fijados por el art. 5º inc. 1 del Decreto Ley 333/58 -en su antigua redacción- ratificado por Ley 14.467, ... Ello es así pues as actuaciones policiales examinadas, de manera alguna explican cuales eran las circunstancias que justificaban la detención de Garbin”(del voto de la mayoría)

“Es ilícita la detención de quien no fue visto cometer delito alguno por el personal policial, ni surge indicio alguno que razonablemente pudiera sustentar la sospecha de su vinculación con al comisión de un delito..... La disposición normativa que autoriza a la detención de personas con fines de identificación personal, no constituye una autorización en blanco para detener ciudadanos según el antojo de las autoridades policiales, la que requiere que estén reunidas circunstancias que justifiquen la razonabilidad de la detención” (Del voto de los Dres. Nazareno, Moliné O’Connor y Levene)



Con argumento similares a los expresados en el fallo Daray, y contando con el apoyo de la jurisprudencia de la Corte de los EE.UU., hay toda una serie de fallos que declararon la nulidad de los actuado por la policía cuando el inicio de las actuaciones se debía a una detención ilegítima.

En algunos casos el tribunal ha entendido que más allá de los requisitos determinados por la ley, debían acreditarse otras circunstancias para que pudiera realizarse una detención sin orden judicial:

Por ejemplo el Tribunal Oral en lo Criminal N° 23 de la Ciudad de Buenos Aires, en un fallo del 7 de mayo de 1996, entendió que:

“queda claro que,....., son idénticos los motivos en que debe fundarse tanto el arresto ordenado por un juez como el que realiza por propia iniciativa un funcionario policial -siempre, la causa probable-. Sin embargo, la existencia de dicho motivo no autoriza, por sí, al personal policial llevar a cabo la medida restrictiva de la libertad ambulatoria, sino que ello sucederá únicamente en caso de que haya urgencia para efectuarla (Cfr. “Terry v. Ohio”).”

En algunos de estos caso además los tribunales de juicio han ordenado la extracción de los correspondientes testimonios a fin de que se investigue la posible comisión de ilícitos por parte del personal policial.

3. La última posibilidad que analizaremos respecto del control judicial en materia de detenciones sin orden judicial, será aquella relacionada con la actuación de los jueces ante denuncias presentadas por particulares alegando privación ilegítima de la libertad o abuso de autoridad.



Ahora bien lejos de los criterios restrictivos sobre el accionar policial recientemente expuestos, la jueces de instrucción entienden que no hay comisión de ilícito alguno aunque se acrediten los siguientes hechos:

- a) Que este probado, y reconocido por el personal policial que efectuó la detención, que la persona arrestada para establecer su identidad, ya la había acreditado antes de su detención.
- b) Que una persona pueda ser detenida para establecer su identidad en la misma Comisaría dos veces en el día, u ocho en el transcurso de cuarenta días.
- c) Que la policía no acredite ni recuerde las causales de la detención.

En este aspecto hay una característica de la organización judicial que es importante destacar. La presencia de la parte querellante es en estos casos es determinante de la actividad judicial, a contrario sensu la no presentación de este actor provoca, en general, el rápido archivo de las actuaciones.

Además si bien esto no es privativo de esta categoría de actuaciones, la actividad de la fiscalía en cualquiera de las causas a las que hemos tenido acceso es casi inexistente.

Es común plantear que parte de las limitaciones del control judicial sobre el accionar policial se deben a los amplios márgenes de acción fijados por la legislación al personal policial.

El análisis de la jurisprudencia y actuación de agencia judicial, en este caso, sin embargo demuestra que los criterios de acción judiciales no han variado a pesar de las importantes modificaciones establecidas por la ley 23.950.



La doctrina del caso Daray es indistinta a la modificaciones mencionadas y los juzgados que deben analizar las denuncias contra personal policial, tiende a entender que si la detención no se prolongó mucho más allá del plazo permitido ni se produjeron lesiones o apremios sobre el detenido, todas las otras circunstancias de la detención e inclusive la falta de motivos objetivos para la misma, quedan bajo la esfera de la discrecionalidad policial. Es útil destacar que en el estado de situación descrito, la mayoría de las circunstancias que rodearon la detención de Walter Bulacio se repiten, y que la muerte de un detenido tendría similares corolarios.

V. Injerencias secretas en el ámbito de intimidad: agente encubierto y escuchas telefónicas.

La discusión en torno a la utilización de métodos "secretos" de investigación por parte de la persecución penal (escuchas telefónicas y, más recientemente, agente encubierto) sólo puede resultar fructífera si ella es realizada en el marco de un análisis relativo al escaso desarrollo de las garantías individuales frente a las facultades de injerencia estatal en la jurisprudencia y literatura jurídica nacionales, salvo aisladas excepciones. La transición democrática no ha producido aún una evolución sustancial en este campo, e incluso los primeros avances en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación han quedado trancos por las decisiones posteriores del mismo tribunal.

A ello se le agrega la actitud contradictoria y errática del legislador nacional, quien parece más proclive a sucumbir frente a las tentaciones efectistas que a reflexionar seriamente acerca del alcance del ámbito de protección de los derechos y garantías individuales en el Estado de derecho. De este modo, se genera un círculo vicioso imposible de destruir: el Poder Legislativo adopta normas coercitivas o limitativas de garantías individuales sin mayores reparos acerca de su contenido, y el Poder Judicial no advierte la importancia de su rol como garante final de la Constitución y de los pactos internacionales en materia de derechos humanos, autorelegándose al rol de un mero homologador de lo dispuesto por la voluntad legislativa.



El resultado de este cuadro de situación es un control judicial del ejercicio de las facultades estatales de injerencia acotado a los casos más básicos y elementales de vulneración de garantías individuales (ej., declaración coacta del imputado). Sin embargo, es claro que las mismas limitaciones del Estado de derecho obligan a la persecución penal a la utilización de métodos más sutiles de investigación, que también exigen de un control minucioso que acote su utilización y la adecúe a los principios democráticos fundamentales; ello obliga al Poder Judicial a tomar decisiones trascendentales en zonas tradicionalmente descuidadas o directamente ignoradas, tales como el alcance real del derecho a la intimidad, el derecho de dominio sobre la información relativa a datos personales -conocido también como "derecho a la autodeterminación informativa"-, o la delimitación de las nuevas áreas de protección constitucional surgidas por innovaciones tecnológicas (ej., comunicaciones electrónicas). Todas estas son, hoy por hoy, cuestiones pendientes de alguna respuesta por parte de los órganos estatales. Como enseguida se verá, las consecuencias de estos déficits para el análisis de la actuación concreta de los órganos del Estado durante la persecución penal son de enorme relevancia.

A. El agente encubierto en el procedimiento penal argentino.

La ley 24.424, modificatoria de la 23.737 (drogas), introdujo en el derecho positivo argentino la figura del agente encubierto, acotada a la represión de hechos referidos al tráfico y consumo ilícito de estupefacientes. El legislador argentino adoptó la ley referida en el marco de un terreno abonado por una decisión previa de la Corte Suprema de Justicia de la Nación -sumamente criticada por la doctrina nacional¹²-, en la que, sin ninguna norma de autorización existente, y utilizando como fundamentos una visión agigantada del "consentimiento presunto", por un lado, y una presunta necesidad político-criminal de dotar al Estado de herramientas excepcionales para la lucha contra ciertas

¹² Cf., entre otros, Carrió, Alejandro, **Ingreso domiciliario consentido, agente encubierto y regla de exclusión de prueba ilegal**, L.L., 1991-C, p. 857; Sandro, Jorge, **Una distorsión de las garantías**



formas de criminalidad, por el otro, se consintió el ingreso irregular de un miembro de la policía en una sede consular¹³. Más allá de toda consideración acerca de la compatibilidad en abstracto de las prácticas encubiertas de investigación con las normas fundamentales del derecho argentino, no parece aventurado afirmar que la escasa argumentación de la Corte en la decisión citada -ni siquiera preocupada por establecer aunque fuera algunos límites mínimos para la actividad encubierta de los órganos de la persecución penal- tuvo una incidencia significativa en la formulación de la ley finalmente adoptada.

La ligereza del legislador argentino al regular el instituto es digna de mención, mucho más si se compara el producto con legislaciones similares en derecho comparado¹⁴. Sólo un artículo de la ley persigue la creación de algún marco regulatorio de las actividades del agente encubierto (Art. 31 bis), y se limita a señalar los presupuestos materiales de la intervención (organizaciones que persigan la comisión de alguno de los delitos previstos en la ley de drogas, sin ningún tipo de limitación entre ellos, o del delito de contrabando de estupefacientes, Art. 866 del Cód. Aduanero), y a establecer una cláusula de subsidiariedad ("...si las finalidades de la investigación no pudieran ser logradas de otro modo..."). No existe, por lo tanto, ningún tipo de guía en la ley acerca del universo de actividades permitidas que el agente encubierto puede desarrollar durante su actuación.

Este déficit de la ley resulta particularmente grave: cuestiones trascendentales, tales como la posibilidad de que el agente policial que actúe en forma encubierta ingrese en domicilios particulares, o lleve adelante conversaciones similares a un interrogatorio con el fin de recabar información, quedan enteramente libradas a la interpretación jurisprudencial. Contempladas desde la perspectiva de las normas fundamentales

constitucionales: el agente encubierto, la inviolabilidad del domicilio y el debido proceso legal, "Doctrina Penal", Bs. As., 1992.

¹³ "Femández, Víctor H.", L.L., 27/3/91.

¹⁴ P. ej., la "Ley para el combate del tráfico ilícito de estupefacientes y otras formas de aparición de la criminalidad organizada" de la Rep. Fed. de Alemania (1992).



pertinentes (CN, 18; CADH, 8, 2º, g; PIDCP, 14, 3º, g), ambas posibilidades parecen, ya *a priori*, inadmisibles: en el primero de los supuestos arriba señalados, el ámbito de intimidad protegido a través de la garantía de inviolabilidad del domicilio sólo cede frente a las facultades de injerencia estatal previstas en la ley que reglamenta la garantía (la legislación procesal penal), y siempre que dicha reglamentación no la reduzca o altere en su esencia (CN, 28); el absoluto silencio del legislador sobre el punto al modificar la ley de drogas no puede ser entendido en ningún caso como una autorización en blanco, que desnaturalizaría por completo el alcance constitucionalmente fijado del derecho a la inviolabilidad del domicilio¹⁵. La conclusión es idéntica para el segundo supuesto - conversaciones similares a un interrogatorio-, ya que aquí el principio "*nemo tenetur se ipsum accusare*" (CN, 18) impide cualquier autoincriminación manipulada por el Estado; manifestaciones autoincriminatorias obtenidas por la persecución penal a través del engaño, sin ningún tipo de advertencia previa al afectado, resultan vulneratorias, en consecuencia, de la garantía prevista en la CN, 18, y en los distintos pactos en materia de derechos humanos suscriptos por la República Argentina.

Por lo demás, el legislador argentino ha considerado que cualquiera de los delitos previstos en la ley 23.737 justifica la intervención del agente encubierto. Dada la diversidad de hechos punibles comprendidos en la ley y sus distintos grados de gravedad, y tomando en cuenta que la ley sólo autoriza al agente encubierto a infiltrarse en "organizaciones delictivas" (Art 31 bis), la única interpretación plausible consistiría en la limitación de los presupuestos materiales de la intervención del agente encubierto a aquellos delitos que, por su particular gravedad (*principio de proporcionalidad*), y por haber sido cometidos -o iniciados- por una agrupación de personas con un alto grado de organización, justifican una injerencia de esta magnitud, y siempre que el fin perseguido no pueda ser alcanzado por otros medios (*subsidiariedad*).

¹⁵ Es claro que cualquier ley que pretenda una afectación o limitación de un derecho constitucional debe hacerlo en forma clara y precisa, detallando los fundamentos y límites de las facultades de injerencia



Para conducir, se debe analizar brevemente un aspecto particularmente crítico de la ley: la autorización concedida al agente encubierto para cometer delitos. Mientras que en derecho comparado se parte de la base de que el agente encubierto no puede cometer delitos, y que si se ve compelido a cometer uno resultan de aplicación las reglas generales de exclusión -en sentido amplio- de la responsabilidad penal¹⁶, el legislador argentino ha establecido una doble autorización: por un lado, le está permitido al agente encubierto participar en la ejecución de aquellos delitos que constituyen los presupuestos materiales de su actuación (Art. 31 bis, b); por otro, el agente encubierto puede cometer cualquier otro delito, siempre que "no implique poner en peligro cierto la vida o integridad física de una persona o la imposición de un grave sufrimiento físico o moral a otro" (Art. 31 ter).

Los peligros de una carta blanca conferida a los integrantes de la policía son tan evidentes, que resulta completamente incomprensible -e injustificable- una decisión legislativa de semejante grado de irresponsabilidad, mucho más si se tiene en cuenta la existencia de varios antecedentes de participación policial en hechos punibles. Por lo demás, la deliberada vaguedad de la fórmula (¿cuál es el límite del "peligro cierto"? ¿a partir de qué punto un sufrimiento -físico o moral- se vuelve "grave"?) la vuelve completamente inadecuada como criterio limitativo.

La escasa jurisprudencia que ha tenido ocasión de ocuparse del tema con posterioridad a la entrada en vigencia de la ley considera al instituto -y a su regulación concreta en la ley- como un método de investigación compatible, en abstracto, con los límites constitucionales a la persecución penal estatal. Así: Cámara Federal de San Martín, Sala I, "Segueira, Dominga y otros s/infracción a la ley 23.737", 20.7.95, citando a la Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas (Viena, 1988); Fallo del Juez en lo Penal Económico Horacio Artabe

estatal en el ámbito protegido. Si ello no sucede así, la única interpretación constitucionalmente tolerable es que la negación de una nueva facultad de injerencia: *nulla coactio sine lege*.



confirmado por la CN Penal Económico, Sala A, C. 94.702, L.L., Suplemento de Jurisprudencia Penal, 16.9.96, ps. 18 y ss.; C.C. y C. Fed., Sala II, "Cozza, Héctor R. y otros s/infracción a la ley 23.737, 30.12.96.

Los dos últimos fallos mencionados se preocupan, sin embargo, por establecer requisitos y límites relativamente precisos a la intervención del agente encubierto. En el primero de ellos, se realiza la correcta distinción entre agente encubierto y agente provocador, y se concluye que la ley sólo autoriza al Estado a infiltrar en determinados ámbitos sólo con el fin de obtener información acerca de la comisión de un hecho punible, pero en modo alguno para provocar o inducir la comisión de delitos; el agente provocador, en suma, no quedaría amparado por las disposiciones de la ley de drogas, lo que conduce a la inadmisibilidad procesal de la actividad por él desarrollada. La decisión de la Cámara federal se vincula, fundamentalmente, al requisito de motivación o fundamentación de la orden judicial que dispone la utilización de un agente encubierto, y al requisito ineludible de subsidiariedad: si la orden no está claramente motivada (con las mismas exigencias que le caben a una orden de allanamiento), o si el juez que la libra no ejerce un estricto control sobre la actividad del agente encubierto, la actividad que éste despliegue posteriormente -y la información colectada- deviene irregular.

Ambos fallos advierten, en definitiva, la magnitud de la injerencia estatal que presenta la actividad "encubierta" de los agentes policiales, y sobre esta percepción, buscan delimitar las fronteras de esta actividad en el marco del Estado de derecho. A ellos se les agrega, recientemente, la sentencia del Tribunal Oral en lo Criminal Federal Nr. 4 de San Martín en la Causa 239 del 12.3.97; el minucioso voto de Angela Ledesma sigue, en líneas generales, los criterios recién analizados (necesidad de motivación e inadmisibilidad de la provocación policial), introduciendo críticamente en la discusión la relevancia del standard del grado o nivel de intensidad de la provocación policial. Si esta aproximación al

¹⁶ Cf., para el caso de Alemania, Kleinkecht, T., Meyer-Goßner, L., **Strafprozeßordnung**, 41^a ed., Munich, 1994, p. 392.



problema será la línea que seguirá en el futuro la jurisprudencia argentina, es aún una incógnita.

B. Escuchas telefónicas y otras formas de intervención de comunicaciones personales.

1. Análisis introductorio

La intervención de comunicaciones personales de los ciudadanos ha adquirido, en los últimos tiempos, características alarmantes: ello no sólo por la proliferación de intervenciones o "pinchaduras" completamente irregulares, realizadas tanto por órganos estatales en ejercicio abusivo de sus funciones, y sin ningún tipo de control externo, como por simples particulares que ofrecen este servicio a terceros, sino también por la práctica desmesurada de los órganos de la persecución penal durante la investigación de hechos punibles. Factores coadyuvantes al actual estado de cosas han sido, seguramente, la ausencia de una norma penal que reprima específicamente la intervención irregular de las comunicaciones telefónicas o personales, en su conjunto, por un lado -laguna de punibilidad que no queda cubierta por los Arts. 153 y 197, CP, por imperio del principio de legalidad que proscribire una interpretación y aplicación extensiva de los tipos penales-, y en la defectuosa reglamentación de las facultades estatales de intervención en la ley procesal penal, que sin mayores recaudos autoriza genéricamente la medida cuando ella sea autorizada por el juez del caso (CPP Nación, 236).

A ello se le agregan deficiencias estructurales del procedimiento de intervención, tal como es desarrollado hoy en día. En primer lugar, es completamente inadecuada la pluralidad de organismos intervinientes durante el proceso, ya que una vez ordenada judicialmente la intervención, ella es realizada por la SIDE, que posteriormente remite las grabaciones a la Policía Federal, encargada, a su vez, de llevar a cabo las desgrabaciones y transcripciones correspondientes; de este modo, no sólo se corre el riesgo de alteración, corrupción o extravío de las cintas magnetofónicas, sino que en muchos casos también sucede que el juez recibe exclusivamente aquella información que la policía ha



considerado relevante para el caso. A su vez, una exagerada laxitud judicial en la verificación y control de los fundamentos que justifican la medida, sumada a la falta de un límite temporal preciso, derivan en una completa desprotección del ámbito de intimidad constitucionalmente protegido (CN, 18: inviolabilidad del domicilio, la correspondencia epistolar y los papeles privados). A ello se le agrega una aplicación extensiva del CPP, 236 por parte de los jueces, que permite, en abierta violación al principio *nulla coactio sine lege*, la intervención de comunicaciones de terceros distintos al imputado.

Algunas pocas decisiones jurisprudenciales han advertido la gravedad del problema. En “Johnson, I. y otros s/ infracción a la ley 23.737”, del 19.12.96, la Sala I de la Cámara Federal señaló la sustancial afectación a la intimidad que causan las intervenciones telefónicas, afirmando en consecuencia la necesidad de un auto fundado del juez competente, y advirtió, además, su inidoneidad como medio de prueba autónomo. A su vez, la CNCP (Sala III, C. 92.988, “Tellos, Eduardo” del 24.3.94), observó que el derecho a la intimidad abarca la legítima expectativa a que los demás no conozcan el contenido de aquello que se ha conversado telefónicamente. Por lo tanto, los jueces “deben ser sumamente cuidadosos al disponer la interceptación de llamadas telefónicas de los particulares”. Queda a criterio de ellos, sin embargo, el determinar, a través de una ponderación de valores, la legitimidad de la medida.

2. Algunos criterios que deben ser tomados en cuenta.

Como se puede observar, nuestra jurisprudencia no ha logrado aún establecer una serie de criterios correctivos del excesivamente laxo CPP, 236, a diferencia de lo sucedido en otros países¹⁷. El requisito de orden fundada emitido por el juez es, en verdad, casi tautológico, insuficiente como límite a las facultades de injerencia estatal y debe ser precisado en su contenido. A continuación se esbozarán algunos requisitos

¹⁷ Así, el Tribunal Supremo español, corrigiendo la laxitud del art. 579 de la LECrim: Caso “Naseiro”, 18.7.92; Sentencia 1889/94, 31.10.94; S. 438/96, 24.6.96. Cf., asimismo, Corte Constitucional italiana,



complementarios -frecuentes en derecho comparado- que refuerzan el ámbito de intimidad afectado por la injerencia.

a) La proporcionalidad de la medida, ya que sólo delitos graves pueden justificar una injerencia de semejante envergadura en el ámbito íntimo de los ciudadanos;

b) la necesidad de la medida, ya que ella sólo puede revestir carácter subsidiario, es decir, sólo puede ser utilizada cuando medios menos gravosos no resulten idóneos para el fin perseguido;

c) el requisito de motivación o fundamentación; sólo es posible una injerencia de este tipo sobre la base una decisión judicial motivada, apoyada en indicios objetivos, que justifique plenamente su necesidad, y que indique claramente el objeto de la investigación. No es admisible, en consecuencia, una intervención en las comunicaciones personales basada en hipótesis o conjeturas, ni realizada para descubrir genéricamente posibles infracciones penales, ni mucho menos una intervención predelictual;

d) la rigurosa limitación temporal de la medida, que no puede extenderse en el tiempo más allá de lo imprescindible para la investigación, y, en todo caso, siempre se debe prever un límite máximo absoluto;

e) la delimitación del círculo de posibles afectados por la medida, acotado en principio al imputado, y eventualmente a terceros, pero sólo sobre la base de hechos determinados que permitan suponer algún grado de participación en el hecho punible que se investiga, o de cooperación con el imputado posterior al hecho;

f) el adecuado control sobre las grabaciones y transcripciones que se realicen;



g) la notificación al afectado (incluyendo aquí terceros distintos al imputado), en la primera oportunidad posible, de la medida decretada;

h) la devolución (o si ella no fuera posible, la destrucción) al afectado de las grabaciones completamente irrelevantes para la investigación, y la devolución o destrucción de las restantes una vez concluida la investigación penal.

VI. Actividades de inteligencia

Es desarrollada por un departamento denominado PROTECCIÓN DEL ORDEN CONSTITUCIONAL (P.O.C.), y sus investigaciones no han sido objeto de encomio por los órganos judiciales.

En tal sentido, en el marco de la investigación de hechos terroristas es usual la realización de informes que un Tribunal ha calificado de “escuetas carillas que por lógica con nada despreciable y admitida dosis de subjetividad, por la deducción de quien lo confeccionó y por fruto de su propio análisis” relacionaba a un partido político con organizaciones guerrilleras que actuaron en el continente.

Los órganos judiciales han valorado tales informes y resuelto sobre la situación de libertad de los individuos sobre la base de ellos, aisladamente.

Del examen de sentencias de Cámara se advierte, sin embargo, una reacción contra tal proceder.

En el fallo indicado *supra*, la Cámara Federal de la Capital señaló que “la seguridad jurídica de una república democrática no permite la admisión con semejante contundencia como prueba de cargo de tales informes”, descalificando la validez de un pronunciamiento judicial elaborado sobre la base de tales elaboraciones al criticar al Juez de primera instancia por haber entendido “que pertenecer a una agrupación política y/o sindical que confronta en forma virulenta con la política gubernamental -en especial la



económica-; participar en marchas de apoyo de los reclamos del sector pasivo; acompañar a trabajadores cesanteados en huelgas de hambre y solidarizarse con actos de organismos defensores de los derechos humanos implica organizarse en los términos del artículo 213 del Código Penal para imponer las ideas por la fuerza o el temor o combatir por igual medio las ajenas” (conf. Sala II, registro 9541 del 14 de enero de 1993).

En un caso análogo se descalificó un informe de inteligencia por establecer una pretendida relación entre colaboradores de una organización humanitaria y grupos terroristas, “en una caprichosa exégesis sin relación con el hecho investigado” (Cámara Criminal y Correccional Federal, Sala I, registro 357 del 11 de junio de 1993).

En tal pronunciamiento se advierte que el órgano judicial no se limita a descalificar la validez de la actuación policial, sino que incluso formula denuncia penal, por considerar que la actuación policial excedió el marco del cometido encomendado conduciendo en la investigación de terceros ajenos “con notable injerencia en su ámbito de privacidad y desprecio por sus derechos”.

No hemos hallado constancias del progreso de tal denuncia o de la adopción de temperamento procesal alguno sobre tal base.

VII. Intervención de otros órganos

Si bien lo habitual durante el período instructorio es la actuación exclusiva de la policía federal como órgano auxiliar, ya sea autónomamente con control judicial y del Ministerio Público, ya sea por orden directa de tales órganos, se advierte en casos recientes de notoria trascendencia pública, la intervención en la instrucción de otros organismos estatales, como la Secretaría de Informaciones del Estado.



En este caso, al margen de los cuestionamientos legales que es posible formular a tal actuación, los tribunales no sólo han utilizado la información provista por tal órgano sino que incluso han elogiado tal colaboración por permitir a la Justicia contar con el auxilio de “especialistas de alta experiencia” (conf. Causa A.M.I.A., registro Nro. 777 del 19 de septiembre de 1996, Sala I de la Cámara Federal de la Capital Federal).

VIII. Casos de violación de derechos y la reacción judicial.

Por lo general, la óptica de los tribunales es condescendiente con los abusos policiales. Al margen de las limitaciones naturales generadas por la falta de inmediatez entre el desarrollo de la actividad policial y su control judicial o fiscal -lo que genera dificultades de prueba de tales abusos muchas veces insuperables, por ejemplo en materia de torturas, vejaciones y apremios ilegales-, se advierte un conflicto entre la dependencia por un lado por parte del Juez, quien debe acudir a la policía reiteradamente para el éxito de las investigaciones en curso, y por otro lado el rol de controlador de tales actividades que a la vez se deposita en el magistrado judicial.

Ello se ve abonado inclusive, por una política de acercamiento hacia tales magistrados que desarrolla oficialmente la institución policial a través de eventos, reuniones de camaradería, entrega de regalos muchas veces simbólicos como medallas, llaveros, cuadros y otros adornos que suelen observarse en muchos de los despachos tribunalicios.

Esta situación influye en la óptica con que se abordan diversos casos de violaciones a los derechos humanos.

A. Homicidios

Además de las dificultades probatorias derivadas de la preconstitución de pruebas y de la conformación de la cabeza del expediente y consecuente selección de actuaciones por el



propio órgano policial, ha sido tradicional la lenidad con que el Poder Judicial ha tratado estos comportamientos, ya sea ni siquiera considerando tal actuación como una hipótesis a investigar, ya sea aplicando con elasticidad y con “vista gorda” las causas de justificación previstas en el Código Penal.

Pueden mencionarse, sin embargo, casos en que han existido condenas por este tipo de conductas.

B. Torturas

Las dificultades probatorias se ven agravadas por la existencia de controversias científicas no dilucidadas, al menos en los expedientes, acerca de la posibilidad indudable de comprobar el paso de corriente eléctrica en los tejidos humanos. Tales controversias han impedido que se arribara a sentencias condenatorias, que se cuentan con los dedos de una mano.

Por otra parte, y ya con relación a la forma en que procesalmente se utilizan dichos cuya obtención se presenta como sospechosa, pese a la reacción legislativa operada con la reinstauración del sistema democrático que descalificó absolutamente la confesión prestada ante la autoridad de prevención, estableciendo expresamente su falta de valor probatorio y la imposibilidad de su utilización en la causa (artículo 316 del Código de Procedimientos en materia penal, texto según la ley 23.465), la actividad judicial no fue consecuente con tal reforma, al menos a partir de los pronunciamientos que efectuara sobre este aspecto la actual Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Es así que pese a la existencia de fallos que descalificaron la validez del aporte de dichos autoincriminatorios mediante los testimonios de policías o “deklaraciones espontáneas”, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, a partir del fallo Cabral, A., del 14 de octubre de 1992, señaló que la “mera comunicación de datos por el imputado al personal policial, en la medida en que no sea producto de coacción, no es un indicio que deba desecharse de



la investigación criminal...”, criterio que restringe grandemente la prohibición sentada por el ordenamiento procesal en base a la experiencia relativa a la existencia de coacción que el legislador presume y que la Corte exige probar (conf. J.A. 1993-III, pág. 288; en el mismo sentido, Schettini, A., del 13 de septiembre de 1994, J.A., 1995-I, pág. 579).

IX. Jueces y Policías en el derecho contravencional

A. Edictos policiales y faltas contravencionales:

Los edictos policiales o los códigos de faltas o contravenciones, constituyen en Argentina una normativa mediante la cual se regulan y penalizan una serie de actividades como el juego clandestino, la prostitución, la ebriedad, el vagabundeo o merodeo, los espectáculos deportivos, etc.

Los edictos policiales aplicables en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, fueron, en su gran mayoría, redactados por jefes de la Policía Federal, funcionarios facultados para dictarlos conforme el Decreto N° 32.265 del gobierno de facto de Farrell. Decreto que fue ratificado en 1947 por la Ley N° 13.030.

En 1956, debido a que la Corte Suprema declaró la inconstitucionalidad de la facultad policial de legislar en esta materia, los textos de los edictos existentes hasta ese momento fueron ratificados mediante el Decreto-Ley¹⁸ N° 17.189. Luego, adquirieron estatuto legal por la Ley N° 14.467, una ley ómnibus con la que el posterior gobierno democrático validó toda una serie de estos decretos-leyes. A las conductas abarcadas por estos tradicionales edictos, se les agregaron en 1985, mediante la Ley N° 23.184, de espectáculos deportivos, siete nuevas figuras contravencionales.

¹⁸ Decreto-Ley es el nombre que reciben en la Argentina los textos legislativos dictados por los gobiernos de facto.



Obviamente, los cambios de categoría legal no alteraron ni la funcionalidad política, ni las determinaciones ideológicas que acompañaron desde el origen a estas facultades policiales. Se otorgó así, estatuto legal a una serie de textos de origen policial que, más allá de las dificultades reales para tipificar conductas en materia contravencional, constituyen un ilimitado muestrario de adjetivaciones personales más que de conductas prohibidas, de categorías que propician y amparan la persecución de clases de personas sin importar demasiado cual es la conducta sancionada, y de las cuales resulta imposible deducir, en muchos casos, cual es el daño que la detención y la condena intentan prevenir, evitar o castigar.

Además de su origen normativo otra particularidad de los edictos policiales, aplicados en la jurisdicción de esta Ciudad, es que el juzgamiento de los mismos es competencia de la autoridad policial, que puede condenar a pago de multas o a penas de arresto de hasta treinta (30) días. Esto conforme el artículo 6º de la Ley Orgánica de la Policía Federal, y los artículos 27, 28 inc. 1 y 585 a 590 del antiguo Código de Procedimientos en Materia Penal de la Nación, únicos artículos del anterior ordenamiento que quedaron vigentes conforme lo dispuesto por el art. 538 del nuevo Código Procesal Penal de la Nación (Ley Nº 23.984). Resulta así que es la misma policía la encargada de recolectar y evaluar la “prueba”, acusar y juzgar la falta cometida. Todo ello en un procedimiento oscuro, regulado por el Reglamento de Procedimientos Contravencionales -resolución policial más conocida por los pocos abogados que se trabajan en “el ambiente” como R.R.P.F. 6-. Dicho procedimiento desconoce las reglas más básicas de respecto por las garantías procesales como la defensa en juicio, la asistencia letrada, la necesidad de elementos de prueba mínimos para condenar al presunto contraventor, etc.

Ya desde el dictado del Decreto-Ley Nº 17.189 que creaba una Comisión Redactora del Código de Faltas de la Capital Federal, se reconocía la existencia de una situación que no se correspondía con la estructura republicana de nuestro estado y donde los motivos socio-históricos que habían dado lugar a los edictos habían variado. Sin embargo en los



años posteriores no prosperó ninguno de los proyectos que pretendieron “modernizar” la redacción de estas faltas y transferir su juzgamiento al Poder Judicial.

El nuevo estatuto legal de la Ciudad de Buenos Aires, que a partir de la Reforma Constitucional de 1994 tiene “un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción” (art. 129 C.N.), modificó en parte el cuadro de situación.

La Ley N° 24.588, que conforme el artículo 129 de la C.N. debía garantizar los intereses del Estado Nacional, mientras la Ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación, reconoció al gobierno de la Ciudad la facultad de legislar en materia contravencional y de faltas, sin embargo vedó la posibilidad de que la Ciudad tuviera un cuerpo propio de seguridad y mantuvo esta función en el Gobierno Federal.

Posteriormente, la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, estableció una serie de derechos y garantías que se oponen frontalmente a la legislación aún utilizada por la Policía Federal en materia contravencional. La Constitución prohibió, por ejemplo, la prisión preventiva en materia contravencional o cualquier manifestación del derecho penal de autor; dispuso que los edictos continuaran vigentes por un plazo de 90 días de constituida la legislatura local, vencido el cual toda la anterior normativa contravencional quedaría derogada se hubiera o no dictado un Código Contravencional para reemplazarla, y se contempló autorizar al Jefe de Gobierno a designar en comisión a los Jueces Contravencionales, que deberían aplicar las normas vigentes en la medida que fueran compatibles con las Constituciones Nacional y de la ciudad.

En la práctica la situación no ha variado, la Policía Federal continúa aplicando la anterior normativa pues no ha recibido órdenes en contrario del Gobierno Federal, y el Gobierno de la Ciudad no tiene competencia sobre la Policía Federal y aún no ha resuelto la estructura provisoria para la Justicia Contravencional.



La dificultad de provocar variaciones en este sistema, a pesar de las críticas generalizadas, pareciera demostrar que éste se sustenta en una relación de fuerzas incómoda de alterar para diversos sectores.

B. Jurisprudencia y Control Judicial

El control judicial en esta materia es un importante elemento para analizar la relación existente entre ambas agencias, si bien en materia contravencional no se han producido, en los últimos años, importantes novedades jurisprudenciales.

Debe recordarse que distintas sentencias han tenido un peso significativo en la historia de los edictos.

En el renombrado fallo “Mouviel”, del año 1956, la Corte Suprema de Justicia de la Nación declaró la inconstitucionalidad de la norma que autorizaba al Jefe de Policía a emitir edictos, dado que la misma violaba la división de poderes, al significar una delegación de facultades del poder legislativo en el ejecutivo, que no podía ser interpretada como meramente reglamentaria¹⁹.

Fue precisamente esta sentencia de la Corte la que impulsó al gobierno de facto del General Aramburu a dictar el mencionado Decreto Ley N° 17.189, cuya ratificación posterior por una ley del Congreso, canceló la discusión sobre el origen inconstitucional de los edictos.

En cuanto a la constitucionalidad de la facultad policial de juzgar y condenar con penas que van hasta treinta (30) días de arresto, la Corte Suprema mantuvo la doctrina del también conocido caso Fernández Arias. La teoría reconoce las facultades jurisdiccionales de la Administración (Poder Ejecutivo) siempre que puedan estar sujetas a control judicial suficiente.

¹⁹ Aunque implícitamente reconoce la facultad policial e juzgar y condenar.



En el caso concreto de los edictos policiales, en su jurisprudencia la Corte ha entendido que esto estaría garantizado por el derecho que asiste al condenado de apelar su condena ante la Justicia Correccional en el término de 24 hs (conf. art. 538 del CPPN).

En el caso de los edictos policiales, esta doctrina ha sido mantenida por la Corte Suprema, asociándola a la doctrina que sostiene la necesidad de no causar vacíos legislativos a partir de la declaración de inconstitucionalidad de determinadas normas.

Algo diferente se visualiza al analizar la jurisprudencia de los Juzgados Nacionales en lo Correccional. Según informe estadísticos remitidos por la Policía Federal de 115 condenas apeladas durante el año 1994 sólo 6 fueron confirmadas²⁰. Es importante destacar que en ese mismo período y conforme la misma fuente, las condenas por edictos aplicadas por la Policía Federal llegaron a 106.273.

La lectura de las sentencias y las entrevistas mantenidas con jueces, muestran que los motivos de dichas resoluciones son diversos.

■ Algunos Juzgados basan sus argumentos en la ausencia sistemática de pruebas. Es de destacar que para condenar por violación al edicto de ebriedad, la policía nunca realiza análisis alguno, o que cuando acusa y condena prostitutas o travestis por “incitar u ofrecerse al acto carnal”, nunca se preocupa de consignar testigos.

En un fallo de 30 de junio de 1995, el Juez Luis Schelgel, Juzgado Correccional N° 11 de la Ciudad de Buenos Aires resuelve revocar una condena de veintiún días aplicada por violación al art. 2 inc. f del edicto de escándalo -“Serán reprimidos ...f) los que se exhibieren en la vía pública vestidos o disfrazados con ropas de sexo contrario- y sostiene:



“En el caso que nos ocupa, H.R. Moreno, se hallaba en una estación de subterráneo con la intención de realizar un viaje y fue entonces detenido por la prevención. Ahora bien, no hay elemento alguno que permita deducir de esta situación que alguien, salvo el policía preventor, se hubiera sentido “escandalizado”, con más razón cuando no se recabó el testimonio de ningún individuo que allí se encontrara.....No parece razonable que, siquiera a título de advertencia, Moreno por estar vestido como ilustra la fotografía de fs. 16, pueda tener una sanción mayor que el mínimo previsto para un robo o una estafa tentada”

■ Otros fallos declaran inconstitucional la facultad policial de juzgar y el procedimiento aplicado:

El un fallo de la Juez Correccional María Laura Garrigós de Rébora, (Juzgado Correccional Nº 7), del 17 de julio de 1996 se expresa:

“Resulta verdaderamente sorprendente que aún en nuestro país existan reglamentaciones como las que se aplican en la Capital Federal a las Contravenciones.”

“..el Reglamento de Procedimientos Contravencionales (R.R.P.F.6), no cumple con los principios básicos consagrados por el art. 18 de la Constitución Nacional, ni con lo establecido por el art. 8 del Pacto de San José de Costa Rica (Ley 23.054).”

“de la simple lectura de las actuaciones,...surgen con evidencia diversas anomalías:...la calidad de Juez atribuida a la autoridad policial,....., en el procedimiento contravencional el fiscal, como órgano independiente no existe,...., la imputación está hecha por un funcionario policial...., que además guarda una relación jerárquica de subordinación con quien juzga.En el procedimiento contravencional la garantía de defensa en juicio no se cumple .., ni puede efectivizarse porque no hay defensor.”

²⁰ Informe de la Policía Federal Argentina citado en Centro de Estudios Legales y Sociales, Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Argentina. Año 1994. Pág. 85.



■ Otras sentencias revocan las condenas policiales por nulidad, al sostener que si bien el nuevo Código Procesal Penal, mantuvo la vigencia de la facultad jurisdiccional de la Policía Federal en esta materia, la misma debe cumplirse respetando las condiciones y formas procesales que el Código establece para el procedimiento general. Conforme esta jurisprudencia reconocer el juzgamiento policial no implica desconocer las garantías procesales en materia de detención, la lectura de derechos, la asistencia letrada del imputado, etc.

Aún podemos encontrar jurisprudencia de la Cámara Nacional de Apelaciones en este sentido.

De cualquier modo consideramos que lo más interesante que permite visualizar esta problemática es una de las posibles modalidades de relación entre las agencias judicial y policial y el funcionamiento práctico del contralor de la primera sobre la segunda.

I. En primer lugar, y fundamentalmente en la jurisprudencia de la Corte hay un elemento que podríamos llamar de autolimitación de la agencia judicial.

Fallos en que se expresan argumentos que, en términos normativos, se aproximan a reconocer la inconstitucionalidad de prácticas, a las que luego terminan reconociendo como válidas, pues el hecho de que se hayan realizado les otorga la categoría de únicas vías de acción posible cuya declaración de inconstitucionalidad provocaría un vacío normativo.

Este argumento sin embargo no se condice con una situación políticamente real. Tal como lo demostrara la reacción ante el caso Mouviel, los otros poderes del Estado tienen capacidad de reacción ante los fallos judiciales. Es de suponer entonces que en una democracia lo que los fallos de inconstitucionalidad generan no es un vacío sino un reacomodamiento de fuerzas. Y en este sentido si bien no siempre las intenciones de los actores coinciden con los resultados finalmente obtenidos, en lo referido a los edictos policiales, la Corte ha convalidado una operatoria asociada a una manera de operar en



cuestiones de seguridad en la Ciudad de Buenos Aires, cuya adaptación a los presupuestos de un estado de derecho democrático resulta imposible de lograr.

II. Las recíprocas capacidades de reacción del Poder Judicial y de la policía también resultan destacables.

Al respecto las acciones desarrolladas por la Policía Federal a partir de la proliferación de fallos de primera instancia que revocaban las condenas aplicadas fueron varias:

1) Tratar de reducir la cantidad de apelaciones. Mediante directivas escritas internas, como el Memorando 2²¹; como así también mediante amenazas diversas o mayor tiempo de detención para quienes apelaban, conforme denuncias presentadas por distintos profesionales.

Además debe recordarse que los sectores victimizados por el sistema contravencional son, en buena medida, grupos focalizados que desarrollan actividades en ambientes acotados. Así, en un gran porcentaje, los detenidos y condenados por violación a los edictos son personas relacionadas, por ejemplo, con el juego clandestino, la prostitución o, migrantes de países limítrofes. La apelación no es evaluada como la táctica de defensa más adecuada por estos grupos sociales que viven de profesiones “controladas” exclusiva e informalmente por la policía, en jurisdicción de cada comisaría.

2) La agencia policial ha ignorado las observaciones realizadas por los Jueces. A pesar de los fallos revocando las condenas, no se ha puesto mayor atención en la acumulación de la prueba o en posibilitar que se cumplan algunos elementos del debido proceso. Así,

²¹ Al respecto una disposición interna de la Policía Federal, el Memorando N° 2 de la Superintendencia de Asuntos Judiciales (17-2-64), recomienda a los agentes que, aún en casos de condenas en serie, las notificaciones de las mismas sean realizadas de forma individual a fin de evitar que, ante alguna eventual apelación, otros imputados repitan tal acción.



y aún ante la inexistencia de defensores oficiales en la materia, las Comisarías se niegan sistemáticamente a permitir la asistencia letrada particular a los imputados.

En este sentido, la institución policial pareciera más permeable a los fallos de condena por accionar arbitrario y delitos que a aquéllos que sin inculpar a ningún agente disponen la nulidad de su accionar. Así por ejemplo, la revocación de la condena, aún por inconstitucionalidad de un edicto, no garantiza ni es marca alguna que impida detenciones posteriores por el mismo motivo, en circunstancias similares y sobre la misma persona.

3) Sabedores de cual es su situación ante los Juzgados Correccionales, por lo menos en esta cuestión, los asesores legales policiales no se presentan a las audiencias. Al mismo tiempo las sentencias que revocan condenas aplicadas por la policía nunca son apeladas por esa última. Finalmente la misma policía suele resolver la no aplicación de una pena cuando espera o sabe que se presentará una apelación de la condena.

4) Otro modo de reacción de la agencia policial, en esta y otras materias, es realizar o acrecentar determinadas acciones en los períodos en que la correspondiente repartición está de turno con algún juzgado “flexible” en materia de controles. El testimonio de algunos secretarios de juzgados correccionales, confirmaría este hipótesis “por la negativa”. Estos testimonios sostienen que, en parte, la razón por la cual la mayoría de los juzgados correccionales tienen una jurisprudencia que mayoritariamente revoca las condenas policiales es debido a que, cuando los planteos de nulidad o inconstitucionalidad empiezan a ser utilizados por algunos jueces, el resto corre el peligro de verse saturado de expedientes policiales si adopta criterios de control más contemplativos con la agencia policial.

Por último es importante reconocer que algunas estrategias implementadas por organismos y asociaciones civiles propiciando la apelación sistemática de las condenas aplicadas a sus miembros, han resultado éxitos parciales (estas organizaciones son la



Asociación Travestis Argentinas, la Asociación Meretrices Argentinas y Gays y Lesbianas por los Derechos Civiles). Sin embargo en general no se ha hecho lugar a recursos de amparo presentados para prevenir las sucesivas detenciones. Aunque esto sólo funciona cuando se trabaja con sectores sociales acotados.

CONDICIONES INSTITUCIONALES DEL CONTROL PARLAMENTARIO DE LAS ACTIVIDADES Y ORGANISMOS DE INTELIGENCIA DEL ESTADO

I

INTRODUCCIÓN

Las tareas de obtención de *información* y producción de *inteligencia*¹ constituyen funciones estratégicas para la conducción, coordinación, planificación y control de las actividades de la *seguridad interior y exterior de un Estado*,² en la medida que configuran labores claves e indispensables para la elaboración de cuadros de situación apropiados y para el desarrollo de acciones de prevención en materia de seguridad interna y externa, sin lo cual resultaría ciertamente difícil garantizar una situación de estabilidad institucional dentro de cada una de esas

* Asesor parlamentario en la *Cámara de Diputados de la Nación*. Profesor asociado e investigador de la *Universidad Nacional de Quilmes (UNQui)*. E-Mail: mfsain@sicoar.com.ar.

¹ Entendemos por *información* al conjunto de datos y conocimiento específico -puntual o general- acerca de personas, sectores, agrupamientos, entidades y asociaciones, así como también del conjunto de acciones, actividades, relaciones, vinculaciones y acontecimientos por ellos protagonizados y de situaciones, ambientes y lugares vinculados a todos esos aspectos. A su vez, por *inteligencia* entendemos al resultado de las tareas de selección, ordenamiento, calificación, análisis e interpretación de la información obtenida precedentemente acerca de aquellos aspectos, procesos o cuestiones -sociales, políticas, culturales, económicas, etc.- que requieren de la elaboración de un *cuadro de situación* o *diagnóstico* en vista del emprender un proceso de toma de decisiones. Finalmente, por *inteligencia estratégica nacional* entendemos la producción, elaboración e interpretación de la información necesaria para la conducción central del Estado, referida al conjunto de todas las dimensiones, áreas y temáticas claves tanto para la estructuración de un cierto ordenamiento político-social interno, cuanto para la inserción política externa del Estado y/o la preservación de la integridad institucional y/o territorial de esa comunidad. De este modo, las cuestiones de la *seguridad interna y externa* y, en particular, la obtención de información y producción de inteligencia para la *seguridad interior* y la *defensa nacional*, no agotan ni definen por sí mismas las únicas ni la más relevantes tareas en lo atinente a la *inteligencia estratégica nacional*.

² Desde el punto de vista institucional, entendemos por *seguridad* a la existencia de una situación libre de amenazas o, ante la presencia de amenazas identificables y/o previsibles, la posibilidad de articular mecanismos políticos-institucionales tendientes a controlar y/o neutralizar dichas amenazas en pos de alcanzar y/o preservar cierto ordenamiento proyectado en un determinado escenario. Por lo tanto, la *seguridad* implica: a) la conceptualización de un cierto *ordenamiento social, político y económico* (ordenamiento entendido en tanto sistema de interacciones sociales, políticas y jurídicas con cierta regularidad espacio-temporal) que supone un estado de cosas que se proyecta construir y/o preservar (mantener libre de amenazas y conservar) en un contexto de estabilidad situacional; b) la identificación de un conjunto de factores -acciones, acontecimientos y/o procesos- percibidos como *amenazas*, en tanto elementos (situacionales o actorales) que potencial o manifiestamente se desarrollan en detrimento de la construcción o manutención o estabilidad del orden proyectado o estructurado; c) la articulación de un conjunto de *mecanismos y procedimientos institucionales* tendientes a canalizar acciones que apunten a la neutralización o conjuración de las amenazas identificadas. En este contexto, entendemos a la *seguridad interior* como la situación de seguridad civil, económica, política y social existente en el "interior" de los límites legal-institucional del Estado; al mismo tiempo que entendemos a la *seguridad exterior* como la situación de seguridad del Estado en relación a la inserción política externa del mismo y/o a la preservación de su integridad institucional y/o territorial frente a otros Estados.



competencias. No obstante, pese a la importancia de tales aspectos, la Argentina no cuenta con una legislación que establezca las bases jurídicas, orgánicas, funcionales y doctrinales del *sistema nacional de información e inteligencia del Estado* en cuyo marco sea posible regular el funcionamiento y las actividades de los organismos destinados desarrollar institucionalmente esas misiones.

Las carencias, anacronismos y limitaciones que poseen los organismos y actividades de información e inteligencia del Estado responden, en gran medida, a la ausencia de un esquema institucional unificado y coherente, a la multiplicidad y superposición orgánico-funcional de los organismos de información e inteligencia, a la ausencia de una política de personal integral, y a la falta de criterios y parámetros jurídico-institucionales mínimos que determinen la doctrina y los lineamientos básicos para una política nacional de información e inteligencia ajustada a nuestro sistema democrático y, en ese contexto, a la seguridad interna y externa de nuestro Estado. Todo ello ha sido, sin duda, magnificado por la total ausencia de un control parlamentario eficiente e integral de las actividades y funcionamiento de los organismos de información e inteligencia del Estado.

En un plano general, este conjunto de deformaciones y distorsiones resultaron del hecho de que nuestros organismos de información e inteligencia estuvieron subordinados históricamente a las Fuerzas Armadas, las que, convertidas a lo largo de los años '60 y '70 en instrumentos de policiamiento interno, llevaron a cabo una profunda militarización de aquellas instituciones y las convirtieron en una instancia fundamental del esquema represivo montado y puesto en funcionamiento durante esos años y, en particular, del *terrorismo de Estado* desatado durante la última dictadura.

A partir de la reinstauración democrática producida en 1983, uno de los más importantes desafíos a enfrentar por parte de la dirigencia política de nuestro país estuvo dado por la redefinición de las problemáticas de la información e inteligencia del Estado, en función de dinamizar, jerarquizar y democratizar esa labor estatal y garantizar, con ello, ciertos niveles de eficacia y control dignos de un régimen político republicano. Desde entonces, tal redefinición comenzó a ser efectivizada aunque no sin dificultades ni limitaciones, las que no sólo derivaron de las resistencias interpuestas por sectores civiles y militares contrarios a la democratización del Estado, sino principalmente de la indiferencia y endebles con que la dirigencia política nacional atendió la problemática de la seguridad interna y externa y, específicamente, las actividades de información e inteligencia del Estado.

El presente trabajo desarrolla y analiza el esquema normativo-institucional en el que desarrollan sus actividades los organismos de información e inteligencia del Estado y, en particular, el que regula el control parlamentario de dichas actividades y organismos, tal como fue



establecido en 1992 por medio de la ley 24.059 de Seguridad Interior. Luego de emprender un ligero recorrido del marco histórico general que contextuó durante los años '60 y '70 las actividades y organismos de información e inteligencia del Estado fueron objeto de una marcada militarización, se aborda el proceso iniciado con la reinstauración democrática de 1983 por medio del cual se llevó a cabo una relativa y limitada redefinición del esquema normativo-institucional referido a la seguridad interna y externa del Estado y, en su interior, del relativo también a las actividades y organismos de inteligencia del Estado y a su control parlamentario. Finalmente, y después de desenvolver algunas notas críticas sobre tal proceso, se exponen y describen las principales iniciativas legislativas que han tenido como objeto las actividades y organismos de información e inteligencia del Estado y a su control parlamentario presentadas durante los últimos años.

II

LA MILITARIZACIÓN DE LOS ORGANISMOS DE INFORMACIÓN E INTELIGENCIA DEL ESTADO

El 13 de junio de 1946, el poder ejecutivo nacional -por entonces a cargo del presidente Juan Domingo Perón- promulgó el *dto.337/46*³ por medio del cual se creó el primer organismo estatal en el ámbito de la presidencia de la Nación dedicado a la recolección, centralización y coordinación de la información necesaria para el ejercicio de la "conducción de los asuntos del Estado". Se trataba, pues, de la *Coordinación de Informaciones de la Presidencia de la Nación* que, bajo la "dependencia directa" del presidente de la República, tenía como finalidad la centralización y coordinación de "un conocimiento integral y preciso de las actividades que desarrollan los diversos organismos que componen el Estado" a los efectos de "aprovechar racionalmente todo el material informativo".⁴

Ciertamente, y tal como se indicaba en los considerandos del mencionado decreto, no existía ningún organismo estatal dedicado a esa tarea específica. Según se desprende de la citada norma, esta tarea no suponía ni se refería a la producción de información vinculada a cuestiones de seguridad interna y/o externa, ya que este tipo de información sólo era producida en el ámbito de cada una de las Fuerzas Armadas, en cuyas órbitas funcionaban los respectivos servicios de informaciones que cumplían con la provisión y elaboración de información en el marco de la jurisdicción de sus respectivas fuerzas.

³ Publicado en el *Boletín Oficial* del 17 de julio de 1946.

⁴ Con posterioridad a la entrada en vigencia del *dto.337/46*, el gobierno peronista promulgó una serie de decretos secretos por medio de los cuales recayó en el ministerio de Guerra la dirección de la *Coordinación de Informaciones*, o a través de los que se fijó la organización y funcionamiento de dicho organismo.



El 5 de julio de 1954, el presidente Perón promulgó el *dto.11.183/54*⁵ a través del cual instituyó los órganos que asistirían directamente a la presidencia de la Nación tales como la *Casa Militar*, la *Secretaría Administrativa y Despacho*, la *Secretaría Privada*, la *Secretaría de Prensa y Difusión*, la *Secretaría Gremial* y, entre otras instancias, la *Coordinación de Informaciones de Estado* -ésta creada por el *dto.337/46*-. Allí se estableció que las misiones de la *Coordinación de Informaciones de Estado* consistían en “*suministrar al Poder Ejecutivo nacional y demás organismos del Estado las informaciones que se consideren útiles o les sean requeridas, centralizando y coordinando las que se originen en los servicios especializados y en los organismos gubernamentales*”, lo cual reforzaba la labor de dicho organismo tal como había sido establecido en el decreto de su creación.

Luego de la caída de Perón, y con el surgimiento de una visión de la seguridad íntimamente vinculada a las cuestiones políticas internas del Estado, durante el gobierno de la llamada “Revolución Libertadora” (1955-58) se inició un proceso con dos tendencias claramente distinguibles que se fueron profundizando con el correr de los últimos años de esa década y, en particular, a lo largo de los años ‘60. Por un lado, se trató de un proceso de militarización *de los organismos de seguridad y de información e inteligencia del Estado* por medio del cual las Fuerzas Armadas, en forma institucional, fueron controlando y ocupando estos organismos, al mismo tiempo que se iban convirtiendo en actores políticos relevantes y en agentes de arbitraje del juego político nacional. Por otro lado, esta militarización se enmarcó en un proceso signado por la emergencia y difusión, en el interior de las instituciones castrenses, de los parámetros teóricos-doctrinales de la denominada *Doctrina de la Seguridad Nacional (DSN)*,⁶ en cuyo marco la seguridad pasó a ser centralmente interpretada y conceptualizada a partir de las amenazas derivadas del llamado “*movimiento comunista*”, bajo cuya calificación las Fuerzas Armadas incluyeron a todos los sectores sociales y movimientos políticos que se oponían a los parámetros establecidos por la coalición cívico-militar peronista. Vale decir que, al mismo tiempo que las Fuerzas Armadas se proyectaron como actores políticos garantes de un conjunto de condiciones de funcionamiento del sistema político, en particular, la condición de proscripción y exclusión del peronismo del juego político legal⁷-, dicha proyección estuvo orientada hacia la articulación de un conjunto de

⁵ Publicado en el *Boletín Oficial* del 7 de julio de 1954.

⁶ Véase: **GARCÍA, Alicia**, *La Doctrina de la Seguridad Nacional*, CEAL, Biblioteca Política Argentina, Buenos Aires, II tomos, 1991; **LÓPEZ, Ernesto**, *Seguridad nacional y sedición militar*, Legasa, Buenos Aires, 1987.

⁷ Véase: **CAVAROZZI, Marcelo**, *Autoritarismo y democracia (1955-1983)*, CEAL, Biblioteca Política Argentina, Buenos Aires, 1987; **CAVAROZZI, Marcelo**, “Los ciclos políticos en la Argentina desde 1955”, en **O'DONNELL, Guillermo, SCHMITTER, Philippe y WHITEHEAD, Laurence (comps.)**, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Paidós, Buenos Aires, tomo 2, 1988; **LÓPEZ, Ernesto**, *Ni la ceniza, ni la gloria. Actores, sistema político y cuestión militar en los años de Alfonsín*, Universidad Nacional de Quilmes, 1994.



mecanismos institucionales de control y disciplinamiento político y social interno.

En este marco, el 20 de enero de 1956, el poder ejecutivo nacional promulgó el *dto.776/56* mediante el cual se creó la *Secretaría de Informaciones de Estado (SIDE)* con la misión de *“proporcionar al Gobierno Nacional las informaciones necesaria para la mejor conducción del Estado”* mediante la orientación, centralización y coordinación de la *“actividad informativa integral, procediendo a recibir, clasificar, seleccionar, analizar y distribuir entre los organismos competentes todas aquellas informaciones que produzcan los diversos Servicios de Informaciones de las Fuerzas Armadas, los ministerios civiles, las gobernaciones de Provincias y aquellas que obtenga por medios propios”* (art.1ro). Para ello, se estableció que las necesidades informativas *“que impliquen el empleo de medios secretos para su obtención”* serían satisfechas *“directa y exclusivamente”* por la *SIDE*, con excepción de los servicios de informaciones de las Fuerzas Armadas que contarían con sus propios medios secretos de obtención de información, pero sólo a los efectos de cumplir con su misión específica, esto es, *“las necesidades de informaciones en la jurisdicción de la fuerza a que pertenecen”* (art.2do). Al titular de la *SIDE* -que dependía en forma directa del presidente de la Nación- se le fijó la responsabilidad de *“la coordinación técnica de los Servicios de Informaciones”* (art.3ro). Asimismo, la *SIDE* quedó facultada para *“solicitar de los organismos nacionales, provinciales y municipales, aquellas informaciones necesarias para el cumplimiento de su misión”* (art.4to), al mismo tiempo que se dispuso el cese de funciones de *“todos aquellos organismos secretos de informaciones políticas y/o personales que desarrollaban sus actividades en las reparticiones del Estado”* (art.5to) y se autorizó a que puedan disponer de un *“organismo de informaciones de carácter público, a fin de satisfacer sus propias necesidades y mantener el enlace con la Secretaría de Informaciones de Estado”* (art.6to).

Con esta norma quedó instituida la *SIDE*, primer órgano estatal centralizado de información e inteligencia dedicado a cuestiones de seguridad interna y externa. En este contexto normativo-conceptual, el 26 de marzo de 1957, el poder ejecutivo promulgó el *dto-ley 2352/57*⁸ mediante el cual se aprobó el *Estatuto para el personal civil de la Secretaría de Informaciones de Estado y de los servicios de informaciones de las Fuerzas Armadas*, cuya introducción resaltaba *“la fundamental importancia que revisten las tareas de los servicios de informaciones en la conducción integral del país”* dado *“la imprescindible necesidad de que los hombres que tienen a su cargo la responsabilidad del manejo de los asuntos de Estado, vivan informados y puedan así interpretar la exigencias que la situación va imponiendo a la conducción de la Nación”*. Dicho estatuto regulaba la carrera, derechos, deberes y responsabilidades del mencionado personal, el que, entre otras condiciones de ingreso, debía *“no tener antecedentes que lo sindicuen como afiliado o simpatizante de*

⁸ Publicado en el *Boletín Oficial* del 30 de abril de 1957.



partidos políticos extremistas o de teorías foráneas”, al mismo tiempo que debía “*ser presentado [como ingresante] por una persona de responsabilidad moral reconocida, preferentemente jefe u oficial de las fuerzas armadas*” (punto a, art.9no).

Durante el gobierno de Arturo Frondizi (1958-62), la identificación de la “*seguridad nacional*” con el “*combate contra el comunismo*” comenzó a expresarse en una serie de normas, tales como las establecidas en el *dto.4965/59* mediante el cual el poder ejecutivo creó en el ámbito de la presidencia de la Nación, una comisión encargada de “*planificar, dirigir y supervisar la acción del Estado en materia de comunismo y otros extremismos*”. Mediante el *dto.2985/61*⁹, el 13 de abril de 1961, se dispuso el traspaso de aquellas tareas a la *SIDE*, fijándolas como misiones complementarias a ser desarrolladas por este organismo. Para ello, la *SIDE* quedó facultada para asesorar y formular recomendaciones al gobierno nacional en la materia; ejecutar por sí misma las medidas en lo que le compete específicamente y disponer la ejecución por medio de otros organismos de seguridad; reunir antecedentes y elementos de juicio necesarios para realizar los estudios tendientes a formular la política general del Estado en la materia; preparar las bases de un plan general de acción y las directivas e instrucciones para los planes particulares de los ministerios y secretarías de Estado; coordinar dichos planes y proponer medidas de coordinación para el gobierno nacional; e intervenir en todo asunto vinculado con el comunismo y otros extremismos originados o tramitados en el Estado y en el nexo natural de enlace de éste con personas y entidades privadas dedicadas a dicho tema (art.2do). A los efectos de dar cumplimiento a estas funciones, la *SIDE* se instituyó como la “*central del sistema informativo*” encargada de coordinar las actividades específicas de los servicios de informaciones de las Fuerzas Armadas y de la Policía Federal -esto es, del *Servicio de Informaciones del Ejército (SIE)*, el *Servicio de Informaciones Naval (SIN)*, el *Servicio de Informaciones Aeronáutico (SIA)* y de *Coordinación Federal*, respectivamente- y de otros organismos públicos afines (art.3ro).

De este modo, la *SIDE*, además de sus funciones ordinarias de recolección de información y producción de inteligencia, pasó también a desempeñar tareas de elaboración e implementación de políticas concretas en materia de seguridad, en particular, de seguridad interna. Ello quedó explicitado en los considerando del mencionado decreto, en los que se especificó que era factible y necesario incorporar a la *SIDE* “*misiones que contribuyan a robustecer los instrumentos legales de que dispone al República para salvaguardar a las instituciones nacionales contra una amenaza de naturaleza tan especial*” como lo era la “*agresión totalitaria*”. Dicha particularidad estaba dada -siempre según los citados considerandos- por el hecho de que, “*al amparo de las libertades democráticas negadas al pueblo en los regímenes totalitarios*”, se advertía “*un peligroso avance de la actividad comunista y de otros extremismos,*

⁹ Publicado en el *Boletín Oficial* del 17 de abril de 1961.



dirigido a destruir las bases de la sociedad argentina mediante la infiltración subrepticia en los organismos del Estado, la prédica disolvente contra las instituciones fundamentales, la negación de los valores que configuran la tradición patria y la deformación conceptual de los principios éticos”.

Durante la presidencia de José María Guido (1962-63), el poder ejecutivo nacional encuadró y reestructuró legalmente a la *SIDE* por medio del *dto-ley 4500/63*¹⁰ promulgado el 31 de mayo de 1963. En esa norma se instituyó a la *SIDE* como el organismo estatal encargado de “realizar actividades informativas y producir inteligencia en interés de la seguridad de la Nación, para la conducción de los asuntos de Estado y para la acción contra el comunismo” (art.1ro). Para ello, se le fijó un conjunto de “tareas generales” (art.2do), tales como la de “planear, orientar, centralizar y coordinar la actividad informativa integral del Estado; reunir y analizar las informaciones y producir la inteligencia en interés de la Seguridad de la Nación y para la conducción de los asuntos de Estado; planificar, dirigir y supervisar la acción del Estado en materia de comunismo y otros extremismos en concordancia con el Plan de Defensa Nacional; intervenir en todo asunto relacionado con el comunismo que se origine en los ministerios, secretarías de Estado y demás organismos autárquicos de la Nación, excepto los involucrados en jurisdicción de las fuerzas armadas y fuerzas de seguridad; coordinar la comunidad informativa -integrada por los servicios de informaciones de las fuerzas armadas y de las fuerzas de seguridad- como órgano central técnico; formular las recomendaciones sobre problemas específicos de su misión al Poder Ejecutivo Nacional; organizar y dirigir la Escuela Nacional de Inteligencia destinada a la formación y perfeccionamiento de su propio personal; dictar la doctrina nacional de inteligencia, por medio de estudios a realizar por la comunidad informativa; desarrollar medios informativos propios; y solicitar de los organismos nacionales y provinciales aquellas informaciones necesarias para el mejor cumplimiento de su misión y proponer las medidas a adoptarse en los ámbitos respectivos en lo referente a la acción contra el comunismo”.

En este marco funcional, la *SIDE* fue estructurada como “organismo técnico especializado en inteligencia” (art.3ro), sin las facultades típicas de un “organismo de represión”, es decir, sin “facultades compulsivas” y sin el desempeño de “tareas policiales” (art.6to), pero debiendo “prestar colaboración a tareas militares, policiales, judiciales y de seguridad, cuando las autoridades competentes así lo requieran” (art.8vo). Para el desarrollo de sus funciones, podía disponer de los “medios de información que conceptúe necesarios -sean públicos, reservados o secretos-”, con excepción de “los que correspondan a la jurisdicción militar” (art.8vo) y, desde el punto de vista de los recursos, podía hacer uso del manejo de “fondos secretos” conforme a las disposiciones establecidas en el *dto-ley “S” 5315/56*.

¹⁰ Publicado en el **Boletín Oficial** del 5 de junio de 1963.



Ya durante el gobierno militar del Gral. Juan Carlos Onganía (1966-69), el 6 de octubre de 1966, se promulgó la *ley 16.970 de Defensa Nacional*¹¹ que, acorde con los parámetros teóricos-conceptuales básicos de la DSN, estableció “*las bases jurídicas, orgánicas y funcionales fundamentales para la preparación y ejecución de la defensa nacional, con el fin de lograr y mantener la seguridad nacional necesaria para el desarrollo de las actividades del país, en procura de sus objetivos nacionales*” (art.1ro). La *seguridad nacional*, en tanto objetivo fundamental de la defensa nacional, era conceptualizada como “*la situación en la cual los intereses vitales de la Nación se hallan a cubierto de interferencias y perturbaciones sustanciales*” (art.2do), al mismo tiempo que la *defensa nacional* era entendida como “*el conjunto de medidas que el Estado adopta para lograr para lograr la seguridad nacional*” (art.3ro). En este marco, la defensa nacional -de la que las Fuerzas Armadas constituían su institución privilegiada de planeamiento y ejecución- configuraba, en el citado esquema conceptual y legal, la instancia vehiculizadora de la seguridad nacional.

En este marco, y siempre “*a los fines e la seguridad nacional*”, se instituyó, con dependencia “*directa e inmediata*” del presidente de la Nación, los tres organismos básicos de la defensa nacional: el *Consejo Nacional de Seguridad (CONASE)*, el *Comité Militar* y la *Central Nacional de Inteligencia (CNI)* (art.11ro). Al CONASE se le fijaron amplias atribuciones en materia de seguridad nacional, tales como la efectuar el “*planeamiento de largo plazo de la política y estrategia nacional que afectan a la seguridad, sobre la base de la evaluación de los objetivos políticos que se haya propuesto alcanzar el Gobierno Nacional (...)*”, coordinar su accionar con el *Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE)*, “*a fin de armonizar los planes respectivos*”, “*impartir las directivas a las autoridades responsables de la seguridad nacional*”, “*establecer las normas legales y la creación de los organismos necesarios a la defensa nacional, que complementen y refuercen la seguridad nacional*”, “*planear y coordinar la movilización del potencial humano y los recursos de la Nación*”, “*establecer zonas de seguridad*” y proveer la seguridad a esas zonas, “*integrar las políticas internas, externas, económicas y de defensa en lo relacionado a la seguridad nacional*”, “*intervenir en todo asunto relacionado con la dirección superior de la defensa nacional*” y requerir a todo organismo público nacional, provincial o municipal y entidades privadas “*los datos, estadísticas y demás informaciones que su trabajo exigiere*” (art.13ro). Era presidido por el presidente de la Nación y estaba integrado por “*los ministros del Poder Ejecutivo, los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas, como miembros permanentes, el secretario de Estado jefe de la Central Nacional de Inteligencia como asesor permanente en inteligencia y los secretarios de Estado como miembros no permanentes*” (art.12do).¹²

¹¹ Publicado en el *Boletín Oficial* del 10 de octubre de 1966.

¹² La integración del CONASE fue modificado a través de la *ley 19.279* (art.3ro, inciso 4), quedando conformado por “*los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas y los ministros y el Jefe de la Central Nacional de Inteligencia como asesor permanente en inteligencia*”.



Por su parte, al *Comité Militar*, encabezado también por el presidente de la Nación e integrado por “*el ministro de Defensa y la Junta de Comandantes en Jefe, formada por los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas*” (art.19no), se le establecieron las funciones de planeamiento de “*la estrategia militar y la conducción estratégica de las operaciones militares*”, la asignación de las “*responsabilidades operativas y logísticas a cada fuerza armada, de acuerdo con la planificación estratégica*”, el establecimiento de “*comandos conjuntos y específicos*” y la formulación de “*la doctrina conjunta de las Fuerzas Armadas y las políticas para el adiestramiento conjunto*” (art.20mo).

Finalmente, a la *CNI* se le asignó como funciones específicas la realización y centralización de “*las actividades de inteligencia necesarias al planeamiento de la política y estrategia nacional inherentes a la seguridad nacional*”, la provisión de “*inteligencia estratégica centralizada y evaluada al Consejo Nacional de Seguridad*”, la formulación de la “*doctrina nacional de inteligencia*”, la correlación y evaluación de “*la información concerniente a la seguridad nacional*”, proveyendo “*su adecuada difusión a los ministerios, comandos en jefe, secretarías de Estado y gobiernos de provincia*” y el mantenimiento del “*enlace técnico funcional con los organismos de inteligencia e información de los ministerios, comandos en jefe, secretarías de Estado y gobiernos de provincia*” (art.25to).

Posteriormente, mediante la *ley 20.194*¹³, promulgada por el poder ejecutivo el 28 de febrero de 1973 -esto es, durante el último mes del gobierno del Gral. Agustín Lanusse (1971-73)-, se modificó la redacción del artículo 25to de la *ley 16.970*. Con ello, se instituyó la conformación de la *CNI* -lo que no figuraba en la *ley 16.970* tal como fue promulgada en 1966-, quedando ésta integrada por “*los organismos de inteligencia del Estado [esto es, la SIDE], de las Fuerzas Armadas y de la Policía Federal*”, los que debían actuar “*relacionados funcionalmente en forma permanente*”. Sólo podrían participar de *CNI* “*delegados de otros ministerios, secretarías y/o sectores, cuando se trate de asuntos específicos de su área de responsabilidad*”. A su vez, pasaba a estar “*dirigida por una junta integrada por los jefes de los organismos que la componen y presidida por un oficial superior de las Fuerzas Armadas, con la jerarquía de General o equivalente del Cuerpo de Comando, con la denominación de jefe de la Central Nacional de Inteligencia y categoría de secretario de Estado*”, el que sería designado por “*el Presidente de la Nación a propuesta de la Junta de Comandantes en Jefe*” (art.25to). Por su parte, por medio de la *ley 20.194* también se incorporó a la *ley 16.970* un nuevo artículo -el 25to bis- en el cual se estableció la competencia y las funciones de la *CNI*. Ésta, en tanto, órgano estatal superior en materia de inteligencia, se encargaba de “*realizar las actividades necesarias para el Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para la Seguridad*”, para lo cual quedó encargada de “*planear, orientar, centralizar y coordinar la actividad de la Secretaría de*

¹³ Publicado en el *Boletín Oficial* del 9 de marzo de 1973.



Informaciones de Estado, de los Servicios de Informaciones de las Fuerzas Armadas, del Órgano de Inteligencia del Estado Mayor Conjunto y de la Superintendencia de Seguridad Federal [organismo de inteligencia de la Policía Federal Argentina que reemplazara a la antigua Coordinación Federal], para producir Inteligencia Estratégica Nacional”, “confeccionar y mantener actualizada la Apreciación General de Inteligencia Estratégica Nacional, en el marco interno y externo”, “difundir la inteligencia Estratégica Nacional al Poder Ejecutivo Nacional, al Consejo Nacional de Seguridad, al Comité Militar, a los comandos en jefe de las Fuerzas Armadas y a los organismos de Planeamiento y Ejecución de la Seguridad Nacional” y “formular y mantener actualizada la doctrina estratégica nacional de inteligencia”.

A su vez, a través de la ley “S” 20.195, también promulgada el 28 de febrero de 1973, se estableció la misión y la estructura orgánico-funcional de la SIDE, conforme, en líneas generales, a lo establecido en el *dto-ley 4500/63* -norma ésta que fue derogada por medio de aquella ley-. Así, la SIDE quedó instituida como un organismo técnico dedicado a realizar actividades informativas -con medios propios de obtención de información- y a producir inteligencia de Estado “para la Seguridad Nacional”, sin facultades represivas, compulsivas ni policiales, y funcionalmente integrada a la CNI. Dependiendo en forma directa del presidente de la Nación y con jerarquía de secretaría de Estado, la SIDE debía ser dirigida, según esta norma, por un oficial superior de las Fuerzas Armadas designado por el poder ejecutivo nacional.

De este modo, la administración militar saliente, en vista de la entrega del gobierno al peronismo -sector eventualmente triunfante en las elecciones programadas para el mes siguiente-, pretendía garantizarse la intervención institucional de la cúpula militar en la conducción de organismos a los que consideraban fundamentales para los asuntos de la seguridad de Estado y que pretendían preservarlos como ámbitos autónomos controlados por las Fuerzas Armadas. Por su parte, cabe señalar que fue a través de la promulgación de estas normas que la CNI comenzó a funcionar institucionalmente, dado que hasta entonces, y pese a haber sido creada en 1966 mediante la ley 16.970, dicho organismo nunca se había constituido.

El 31 de octubre de 1973, el gobierno del Gral. Perón promulgó el *dto. 162/73* a través del cual redefinió la presidencia de la CNI, la que pasó a ser ejercida “por el Secretario de Informaciones de Estado, en el carácter de Jefe de la Central Nacional de Inteligencia”. No obstante, la competencia y las funciones de la CNI establecidas en la ley 16.970 de Defensa Nacional y en la ley 20.194, al igual que las de la SIDE en relación a la ley “S” 20.195, siguieron en vigencia.¹⁴ De este modo, el gobierno justicialista, no sólo no se mostró partidario de revisar el esquema jurídico-institucional

¹⁴ Posteriormente, a través del *dto. “S” 1793/73* y del *dto. 1917/83* se introdujeron modificaciones parciales a la organización y funcionamiento de la CNI y de la SIDE.



articulado a lo largo de los años '60 sobre la base de la *DSN* y en cuyo marco se llevó a cabo la exclusión y proscripción política del peronismo, sino que le dio continuidad al mismo, apuntalando, de algún modo, el mencionado proceso de militarización de los órganos de seguridad del Estado, cuya etapa culminante la constituyó la dictadura militar del *Proceso de Reorganización Nacional* (1976-83), durante el cual dichos organismos funcionaron como una instancia clave y fundamental para el planeamiento de la política del *terrorismo de Estado*.



III

LA DEMOCRATIZACIÓN Y EL DESAFÍO DE LA DESMILITARIZACIÓN Y DEL CONTROL DEMOCRÁTICO DE LOS ORGANISMOS DE SEGURIDAD E INTELIGENCIA DEL ESTADO

Junto con la llegada de Raúl Alfonsín a la presidencia de la Nación (1983-89) -llegada que coincidió con la reinstauración democrática después de la larga dictadura militar iniciada el 26 de marzo de 1973 y finalizada el 10 de diciembre de 1983-, se impuso el desafío de la desmilitarización de los organismos de seguridad e inteligencia del Estado en torno de los cuales se había llevado a cabo gran parte de la política de represión desatada durante el *PRN*. Ello, en verdad, se inscribía en un proceso de mayor alcance centrado en la necesidad de reestructurar el conjunto de las relaciones cívico-militares heredadas de aquella trágica etapa, apuntando hacia la subordinación de las Fuerzas Armadas a los poderes constitucionales. En este marco, la *redefinición del esquema normativo-institucional vigente en materia de seguridad e inteligencia de Estado* y, en su contexto, la *articulación de eficaces mecanismos de funcionamiento y control democrático de los organismos encargados de esas áreas*, se imponían como objetivos centrales. Veamos, pues, como se desarrolló el proceso normativo-institucional que enmarcó la redefinición producida en relación a los temas planteados.

La Secretaría de Inteligencia de Estado (SIDE) y la Central Nacional de Inteligencia (CNI) a partir de la democratización.

El 10 de diciembre de 1983, el gobierno radical promulgó el *dto.132/83*¹⁵ por medio de cual se ordenó las disposiciones de la *ley 22.520 de Ministerios*¹⁶ -promulgada el 21 de diciembre de 1981- y sus modificatorias. Allí se dispuso que la *Secretaría de Inteligencia del Estado (SIDE)* atienda “*las tareas concernientes al área de Presidencia de la Nación*” (art.10mo) en relación a su misión y sus funciones específicas, esto es, la *realización de actividades informativas* y la *producción de inteligencia* acerca de los asuntos atinentes a la *seguridad de la Nación*. En este plano, debía asistir al presidente de la Nación en la *conducción de los asuntos de Estado*, funcionando para ello como “*organismo técnico especializado en inteligencia*” y sin “*facultades represivas, compulsivas o policiales*”, tal como lo establecían las normas secretas que regulaban su estructura orgánico-funcional.

¹⁵ Publicado en el *Boletín Oficial* del 9 de enero de 1984.

¹⁶ Publicada en el *Boletín Oficial* del 23 de diciembre de 1981.



Posteriormente, en el punto VII anexo IX del *dto.479/90*¹⁷ - promulgado el 14 de marzo de 1990- se fijó como misión de la *SIDE* la de “proporcionar al Gobierno nacional las informaciones necesarias a fin de colaborar en la mejor conducción de los asuntos del Estado”. Finalmente, el 12 de marzo de 1992, se promulgó el *dto.438/92*¹⁸ por medio del cual se reemplazó el *dto.132/83* y se efectuó un nuevo ordenamiento de la *ley 22.250 de Ministerios* conteniendo las sucesivas modificatorias parciales, entre ellas las establecidas en el *dto.479/90*. Con ello, la misión y las funciones de la *SIDE* allí establecida siguió vigente.

Por consiguiente, a través de este conjunto de normas se instituyó a la *SIDE* como el organismo encargado de la producción de inteligencia superior del Estado en el marco de la administración pública central, dotado con medios operativos y personal especializado¹⁹ propios dedicados a la obtención y reunión de información y a la producción de inteligencia referida a todos los asuntos del Estado, en particular, a los concernientes tanto a la seguridad exterior como a la seguridad interior del Estado en su conjunto.

Uno de los aspectos más relevantes en cuanto al funcionamiento de la *SIDE* se refiere al carácter reservado y secreto de los gastos destinados a atender sus actividades. Según el *dto-ley “S” 5315/56* -promulgado el 22 de marzo de 1956 y posteriormente modificado por medio de la *ley “S” 18.302* del 31 de julio de 1969-, los “gastos reservados y/o secretos” ejecutados en el ámbito de la administración pública nacional podrían ser incorporados por ley “exclusivamente” al presupuesto de “los organismos que tengan servicios atinentes con la seguridad del Estado” (art.1ro). Sobre la base de esta normativa a partir del año 1983, se sancionaron y promulgaron distintas leyes por medio de las cuales se fueron estableciendo los diferentes organismos gubernamentales autorizados a efectuar gastos de carácter reservados y/o secretos. En 1984, a través de la *ley 23.110* se autorizó solamente a la *Secretaría General de la Presidencia* y la *Secretaría de Inteligencia de Estado* a efectuar ese tipo de gastos (art.35to), al mismo tiempo que se derogaron las *leyes secretas 19.867, 21.627 y 22.085* y, con ello, se suprimieron los gastos secretos autorizados

¹⁷ Publicado en el *Boletín Oficial* del 19 de marzo de 1990.

¹⁸ Publicado en el *Boletín Oficial* del 20 de marzo de 1992.

¹⁹ Tanto la *SIDE* como los organismos de inteligencia de las Fuerzas Armadas, poseen un plantel básico de personal constituido por: a) el personal con funciones o tareas contribuyentes al cumplimiento de la misión específica de inteligencia; b) el personal de maestranza y servicios; y c) el personal en funciones o tareas directamente vinculadas al cumplimiento de la misión específica de inteligencia -entre el cual se agrupa el personal auxiliar que realiza tareas operativas subrepticias de inteligencia y contrainteligencia o agente secreto-. La carrera, los deberes y derechos, las retribuciones y el régimen disciplinario de este personal están establecidos en el *Estatuto para el Personal Civil de Inteligencia de la Secretaría de Inteligencia de Estado y de las Fuerzas Armadas*, aprobado por medio de la *ley “S” 19.373* que fue promulgada el 17 de diciembre de 1971 y posteriormente modificada a través del *dto. “S” 2841/75* -promulgado el 9 de octubre de 1975- y de la *ley “S” 21.705* -promulgada el 15 de diciembre de 1977-. La *ley “S” 19.373* fue reglamentada por medio del *dto. “S” 4636/73*, promulgado el 18 de mayo de 1973 y posteriormente modificado mediante el *dto. “S” 3946/77*.



a *Secretaría de Planeamiento* de la Presidencia de la Nación, a los *ministerios del Interior, de Defensa y de Relaciones Exteriores*, a la *Policía Federal*, a la *Gendarmería Nacional*, al *Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas*, a la *Fuerza Aérea Argentina* y a la *Armada Argentina* (art.37mo). En 1986, mediante la *ley 23.270* se autorizó a efectuar gastos reservados a la *Secretaría General de la Presidencia*, la *Secretaría de Inteligencia de Estado* y el *Ministerio de Defensa* (art.29no), y al año siguiente mediante la *ley 23.410* dicha autorización se hizo extensiva al *Ministerio de Relaciones Exteriores* (art.37mo), lo que se mantuvo hasta 1992. En 1993, por medio de la *ley 24.307* se autorizó también al *Ministerio del Interior* (art.32do y 46to). Finalmente, y conforme al *dto-ley "S" 5315/56*, el 10 de junio de 1994, el poder ejecutivo dispuso a través del *dto.918/94*²⁰ el ordenamiento de la *ley 11.672 complementaria de la ley general de presupuesto*, por medio de la cual se estableció que sólo podrían ser incluidos "*créditos destinados a atender gastos de carácter reservados y/o secretos [...] en el presupuesto de los siguientes organismos: Secretaría General de la Presidencia, Secretaría de Inteligencia de Estado, Ministerio de Defensa, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Poder Legislativo Nacional y Ministerio del Interior*" (art.11).

En este contexto legal, durante los años 1994 y 1995, la *SIDE* ha efectuado gastos de carácter reservado y/o secreto del orden de los \$ 269.609.999 y \$ 258.933.926, respectivamente.²¹ La magnitud de estas cifras, sumadas al hecho de que tales gastos no están sujetos al control administrativo, financiero, de ejecución y parlamentario, como efectivamente lo están los gastos presupuestarios ordinarios, cercenan la posibilidad de efectivizar cualquier tipo de fiscalización y control político-institucional -entre ello, el control parlamentario- sobre el funcionamiento concreto de los organismos de seguridad e inteligencia del Estado, cuestión sobre la que volveremos.

Por su parte, a partir de 1983 la *CNI* siguió funcionando -aunque, ciertamente, en forma secundaria respecto de la *SIDE*- como el organismo encargado de la elaboración de la *inteligencia estratégica nacional*, debiendo contar para ello con la información suministrada por el conjunto de los organismos del sistema nacional de información e inteligencia del Estado, en particular, la provista por la *SIDE* y por los órganos de informaciones de las Fuerzas Armadas y de los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad federales. En verdad, desde su creación, la *CNI* no tuvo un papel preponderante en la elaboración de inteligencia como sí lo había tenido la *SIDE*. En función de revertir tal tendencia y, principalmente, en vista de garantizar ciertas instancias de fiscalización y control administrativo-institucional sobre los organismos de inteligencia del Estado y, en particular, sobre los servicios de inteligencia pertenecientes a

²⁰ Publicado en el *Boletín Oficial* del 17 de junio de 1994.

²¹ Cifras del presupuesto ejecutado aportadas por el investigador Thomas Scheetz, de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQui), y elaborados sobre la base de datos brindados por la *Oficina de Análisis Presupuestario* del Ministerio de Economía de la Nación.



las Fuerzas Armadas -los que aún contaban con amplios márgenes de autonomía funcional y estaban principalmente dedicados a la producción de inteligencia política interior-, el gobierno del presidente Alfonsín dispuso, hacia fines de 1986 y comienzo de 1987, la reestructuración de la *CNI* a través de una serie de normas secretas y/o reservadas. Así, hacia diciembre de 1986 se dio a conocer el contenido del posteriormente promulgado *dto.1759/87* -decreto que no tuvo el carácter de “secreto” aunque nunca fue publicado- por medio del cual el poder ejecutivo creó la “*Junta Directiva*” de la *CNI* presidida por el titular de la *SIDE* -por entonces, a cargo del dirigente radical Facundo Suárez- y encargada de la producción de “*inteligencia estratégica*” para el Estado, como también del enlace y la coordinación de las actividades de inteligencia desarrolladas por las Fuerzas Armadas, policiales y de seguridad. En función de estas tareas, dicha junta quedó integrada -como miembros permanentes- por los titulares de las respectivas Jefatura II de inteligencia del Estado Mayor Conjunto y de cada una de las Fuerzas Armadas, así como también por el jefe de Seguridad Federal -organismo de inteligencia- de la Policía Federal Argentina y por los subsecretarios de Interior, de Defensa y de Relaciones Exteriores.²² Posteriormente, en abril de 1987, se reestructuró, por medio de una serie de resoluciones secretas, el organigrama de funcionamiento de la *CNI*,²³ lo que también fue efectuado en 1990 durante el mandato de Carlos Menem (desde 1989 a la actualidad).

De este modo, la *CNI*, en tanto órgano de elaboración de la inteligencia estratégica nacional, no cuenta con medios y personal propios de obtención y reunión de información, dado que aquella tarea la realiza en base a la información provista por la *SIDE* y por los organismos de inteligencia militares y de seguridad. Sin embargo, las reducidas facultades para llevar a cabo el enlace y la coordinación de las actividades de inteligencia desplegadas por estos organismos -los que efectivamente cuentan con medios propios de obtención de información y producción de inteligencia-, sumada a la ausencia de una política orgánica del Estado en materia de inteligencia y a la falta de voluntad política de los sucesivos gobiernos de apuntalar a la *CNI* como una verdadera instancia de coordinación de la inteligencia global del Estado, ha convertido a ésta en un organismo ineficaz para la elaboración de su cometido.

En suma, pese a algunas modificaciones de menor relevancia introducidas por disposiciones secretas y/o reservadas, tanto la *SIDE* como la *CNI* mantienen en la actualidad las funciones, composición y organización establecidas por las normas comentadas. No obstante, la promulgación hacia fines de los años ‘80 y comienzo de los ‘90 de una nueva legislación sobre asuntos referidos a la defensa nacional y a la seguridad interior, significó el establecimiento de nuevos parámetros

²² Diario *Clarín*, Buenos Aires, 29 de diciembre de 1986.

²³ Diario *La Razón*, Buenos Aires, 5 de abril de 1987.



normativos-institucionales acerca de las cuestiones de inteligencia de Estado. Vayamos a ello.

La ley 23.554 de Defensa Nacional y sus posteriores modificatorias.

Visto desde la perspectiva actual, fueron evidentes los avances producidos durante los últimos años en materia de control democrático sobre los organismos de seguridad e inteligencia del Estado, al menos en lo referido al esquema normativo-institucional, aunque no así en lo que hace al funcionamiento eficaz del mismo. Un paso fundamental en este proceso lo configuró la sanción legislativa y promulgación de *la ley 23.554 de Defensa Nacional*²⁴ producida en abril de 1988. Esta ley estableció “*las bases jurídicas, orgánicas y funcionales fundamentales para la preparación, ejecución y control de la defensa nacional*” (art.1ro), pero conceptualizando e instituyendo a la “*defensa nacional*” como “*la integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva, para enfrentar las agresiones de origen externo*” (art.2do). Vale decir que, a diferencia de la antigua *ley 16.970* en la que la defensa nacional constituía un instrumento de la “*seguridad nacional*” que fundamentalmente giraba en torno del control político-policial interno efectuado por las Fuerzas Armadas, la *ley 23.554* asentó a la *defensa nacional* como una proyección institucional del Estado (esto es, una *política de Estado*) tendiente a garantizar exclusivamente la *seguridad externa* del mismo, y configurando, de ese modo, un ámbito de competencia institucional particular y distinto del de la *seguridad interior*. Este criterio distintivo quedó instituido en el art.4to de la ley, en el que se fijó que “*para dilucidar las cuestiones atinentes a la defensa nacional, se deberá tener permanentemente en cuenta la diferencia fundamental que separa a la defensa nacional de la seguridad interior*”, agregando que “*la seguridad interior será regida por una ley especial*”. Al mismo tiempo, dicha ley también instituyó a las Fuerzas Armadas como “*instrumento militar de la defensa nacional*” (art.20mo), con lo cual éste pasó a conformar el *único* ámbito de competencia en el que las Fuerzas Armadas podían cumplir sus funciones institucionales, o sea, la jurisdicción institucional *exclusiva* en que dichas fuerzas, bajo la conducción del gobierno nacional, serían preparadas y eventualmente utilizadas para desarrollar *acciones militares* -y no policiales- en función de preservar la *seguridad externa* del Estado.

En este marco normativo-conceptual, y en lo referente a las cuestiones de información e inteligencia de Estado, la *ley 23.554* estableció que “*el organismo de mayor nivel de inteligencia proporcionará la información y la inteligencia necesarias a nivel de la estrategia nacional de defensa*” (art.15to). Asimismo, dispuso que la “*producción de inteligencia en el nivel estratégico militar estará a cargo del organismo de*

²⁴ Publicada en el *Boletín Oficial* del 5 de mayo de 1988.



inteligencia que se integrará con los organismos de inteligencia de las Fuerzas Armadas y que dependerá en forma directa e inmediata del ministro de Defensa” (art.15to). También se especificó que “las cuestiones relativas a la política interna del país no podrán constituir en ningún caso hipótesis de trabajo de organismos de inteligencia militar” (art.15to).

Finalmente, se derogó la ya antigua ley 16.970 -que, entre otras disposiciones había creado e instituido a la CNI- y sus modificatorias, como así también la ley 20.194 mediante la cual se había establecido la integración y funciones de la CNI (art.38vo), al mismo tiempo que se le fijó al Consejo de Defensa Nacional (CODENA)²⁵ un plazo de un año para que elabore y eleve al poder ejecutivo una serie de anteproyectos legislativos, entre los que se mencionaba los referidos a la “ley sobre el sistema nacional de información e inteligencia, que contemple el control parlamentario” y la “ley de secreto de Estado” (arts.45to y 46to). Debe señalarse que, aunque esta norma, derogó las leyes por medio de las cuales se había creado e instituido la CNI, lo que hubiera supuesto la desaparición de dicho organismo, el mismo siguió funcionando en base al conjunto de normativas y resoluciones secretas -todas ellas de menor jerarquía jurídica que las citadas leyes- que regulaban algunos aspectos de su integración, funcionamiento y misiones -como, por ejemplo, el dto.1917/83 que, aunque no era secreto, nunca fue publicado-.

Una semana después de que una cuarentena de militantes de la minúscula agrupación de izquierda *Movimientos de Todos por la Patria (MTP)* protagonizaran el violento copamiento del Regimiento 3 de Infantería del Ejército ubicado en la localidad bonaerense de La Tablada, el presidente Alfonsín promulgó el dto.83/89²⁶ por medio del cual creó, en el ámbito de la presidencia de la Nación, el Consejo de Seguridad, integrado por “los Ministros del Interior, de Defensa y de Relaciones Exteriores y Culto, el Secretario de Inteligencia de Estado de la Presidencia de la Nación, los Jefes de Estado Mayor Conjunto y de los Estados Mayores Generales de las Fuerzas Armadas” (art.1ro). Dicho consejo tenía como misión “asesorar al presidente de la Nación [...] en relación a medidas a adoptar para conjurar todo hecho de violencia organizada que atente contra la seguridad, la vida, la propiedad o la libertad de los habitantes de la Nación o ponga en riesgo a alguna de sus instituciones o su patrimonio, así como suministrar a la Justicia Federal toda la información que pueda ser útil para la investigación y juzgamiento de los hechos”, y, en particular, asesorarlo acerca de “la

²⁵ La ley 23.554 creó el Consejo de Defensa Nacional (CODENA) como la instancia integrante del “sistema de defensa nacional” (art.9no) encargado de asistir y asesorar al presidente de la Nación “en la determinación de los conflictos, de las hipótesis de conflicto y de guerra así como también en la adopción de las estrategias, en la determinación de las hipótesis de confluencia y en la preparación de los planes y la coordinación de las acciones necesarias para su resolución” (art.12do). El CODENA quedó integrado por “el vicepresidente de la Nación, los ministros del Gabinete nacional y el responsable del organismo de mayor nivel de inteligencia”, y presidido por el presidente de la Nación, “quien siempre adoptará las decisiones en todos los casos” (art.14to).

²⁶ Publicado en el *Boletín Oficial* del 31 de enero de 1989. El Consejo de Seguridad fue disuelto mediante el dto.1573/89, promulgado el 27 de diciembre del mismo año.



estrategia para la acción antsubversiva; la articulación de los mecanismos de seguridad para lograr la mayor eficacia en su accionar; la articulación de las tareas de inteligencia operativa; la coordinación de las acciones con los diversos gobiernos provinciales” (art.3ro).

De este modo, con la intervención de las jefaturas militares en un consejo de asesoramiento presidencial -del que no formaban parte los jefe de las fuerzas policiales y de seguridad federales- que debía atender y abordar cuestiones claramente circunscriptas en el ámbito de la seguridad interior -y no de la Defensa Nacional-, el gobierno cometió una explícita violación a la *Ley 23.554*, la que -digámoslo una vez más- no sólo instituía a las Fuerzas Armadas “exclusivamente” como instrumentos militares de la defensa nacional, sino que además distinguía a ésta como un ámbito orgánico-funcional diferente de la seguridad interior y prohibía la intervención operativa y de inteligencia de las instituciones castrenses en esos asuntos. El *dto.83/89* estableció que “*los Jefes de Estado Mayor Conjunto y de los Estados Mayores Generales de las Fuerzas Armadas*” asesorarían al presidente de la Nación, conjuntamente con otras autoridades, sobre las políticas y medidas a seguir para conjurar “*todo hecho de violencia organizada que atente contra la seguridad, la vida, la propiedad o la libertad de los habitantes de la Nación o ponga en riesgo a alguna de sus instituciones o su patrimonio*”, así como también acerca de “*la estrategia para la acción antsubversiva*”, de “*la articulación de los mecanismos de seguridad para lograr la mayor eficacia en su accionar*” y de “*la articulación de las tareas de inteligencia operativa*”, todos ellos asuntos de seguridad interior.

Tal impronta fue reforzada con la promulgación, el 10 de marzo de 1989, del *dto.327/89*²⁷ mediante el cual se establecieron “*las bases orgánicas y funcionales para la preparación, ejecución y control de las medidas tendientes a prevenir y conjurar la formación o actividad de grupos armados que tengan aptitud para poner en peligro la vigencia de la Constitución Nacional, o atentar contra la vida, la libertad, la propiedad o la seguridad de los habitantes de la Nación*” (art.1ro). Para la formulación de tales medidas, dicha norma fijaba que el presidente de la Nación debía recibir el asesoramiento del *Consejo de Seguridad* creado por medio del *dto.83/89* (art.2do) y debía ser asistido por el *Comité de Seguridad Interior*, integrado por los miembros del Consejo de Seguridad, aunque inicialmente dicha integración se limitaba a los ministros de Defensa y del Interior, el Procurador General de la Nación, el Jefe del Estado Mayor Conjunto, el Secretario de Inteligencia de Estado y el Secretario del Consejo de Seguridad (art.4to). El “*cuadro de situación*” de la problemática a prevenir y conjurar -esto es, “*la formación o actividad de grupos armados que tengan aptitud para poner en peligro la vigencia de la Constitución Nacional, o atentar contra la vida, la libertad, la propiedad o la seguridad de los habitantes de la Nación*”- sería llevado por el ministerio de Defensa (art.5to) y el ejercicio de las acciones debía observar los siguientes criterios

²⁷ Publicado en el *Boletín Oficial* del 16 de marzo de 1989.



básicos: la defensa ante los mencionados hechos sería *“responsabilidad inicial de las Fuerzas Policiales y de la Fuerza de Seguridad que puedan acudir con mayor presteza y alistamiento a enfrentar la agresión y controlar la situación”*; el presidente de la Nación debía emitir las *“instrucciones para la intervención de las Fuerzas Armadas en los casos en que la magnitud o características de los hechos, o del equipamiento con que cuenten los agresores, lo hicieren necesario”*, para lo cual debía *“designar el Jefe a cargo de las operaciones”*; en caso que *“los hechos de violencia afectaran unidades o instalaciones de las Fuerzas Armadas bajo su protección directa”* dichas fuerzas debían *“repeler de inmediato la agresión”*, al mismo tiempo que *“las Fuerzas Policiales y de Seguridad que resulten necesarias”* debían actuar *“en apoyo de las Fuerzas Armadas”*; cuando *“las circunstancias lo requieran”*, el poder ejecutivo podría *“designar como Jefe Operativo a un integrante de las Fuerzas Armadas”*, bajo cuyas órdenes actuarían *“las Fuerzas Armadas, de Seguridad y Policiales que se le designen”*, quien además, *“cuando se produjere una situación de combate”*, dispondría *“de la fuerza pública y de los servicios públicos”* y podría decidir *“las evacuaciones y otras medidas requeridas por la acción, sin afectar la autoridad provincial en sus respectivas jurisdicciones”* (art.6to).

Evidentemente, el impulso desmilitarizante de la seguridad interior que tenía la ley 23.554 había sido cercenado por medio de estas normas. Asimismo, y dando respuesta a la situación de alta conflictividad político-social derivada de la hiperinflación desatada a comienzo de 1990, el gobierno de Carlos Menem (1989-nuestros días) apuntaló aquella tendencia cuando el 26 de febrero de ese año promulgó el *dto.392/90*²⁸ por medio del cual modificó el *dto.327/89* y amplió el marco de competencia funcional del mismo a la prevención y conjura de *“hechos que constituyan un estado de conmoción interna”*. De este modo, mediante el artículo 1ro. del *dto.392/90* se establecieron *“las bases orgánicas y funcionales para la preparación, ejecución y control de las medidas tendientes a prevenir y conjurar la formación o actividad de grupos armados que tengan aptitud para poner en peligro la vigencia de la Constitución Nacional, o atentar contra la vida, la libertad, la propiedad o la seguridad de los habitantes de la Nación, como asimismo en el supuesto de hechos que constituyan un estado de conmoción interior de gravedad tal que pongan en peligro los bienes mencionados precedentemente”*. Para ello, dicha norma prescribía que el presidente de la Nación debía recibir el asesoramiento del Consejo de Defensa Nacional creado por la ley 23.554 (art.2do) y debía ser asistido por el Comité de Seguridad Interior, integrado por los ministros de Defensa y del Interior, el Jefe del Estado Mayor Conjunto y el Secretario de Inteligencia de Estado (art.4to). Asimismo, y a los fines de prever la producción de los hechos señalados precedentemente, se fijó que el Comité de Seguridad Interior podría *“confeccionar planes que compatibilicen las eventuales acciones conjuntas de las Fuerzas Policiales, Fuerzas de Seguridad y Fuerzas Armadas”*, del mismo modo que también

²⁸ Publicado en el *Boletín Oficial* del 7 de marzo de 1990.



podría *“requerir la colaboración de los organismos integrantes del Sistema Nacional de Inteligencia”* (art.4to).



IV

EL CONTROL PARLAMENTARIO DE LOS ORGANISMOS DE INFORMACIÓN E INTELIGENCIA DE ESTADO

La ley 24.059 de Seguridad Interior.

La relativa -y no menos ambigua- redefinición normativo-institucional de la seguridad interior y, puntualmente, de la inteligencia vinculada a la seguridad interior, iniciada con la promulgación de ley 23.554 fue centralmente complementada con la sanción y promulgación de la ley 24.059 de Seguridad Interior²⁹ llevada a cabo en diciembre de 1991 y enero de 1992. Esta ley estableció *“las bases jurídicas, orgánicas y funcionales del sistema de planificación, coordinación, control y apoyo del esfuerzo nacional de policía tendiente a garantizar la seguridad interior”* (art.1ro), entendiendo a ésta como *“la situación de hecho basada en el derecho en la cual se encuentran resguardadas la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional”* (art.2do) y que implica *“el empleo de los elementos humanos y materiales de todas las fuerzas policiales y de seguridad de la Nación”* (art.3ro) -esto es, Policía Federal Argentina, Prefectura Naval Argentina, Gendarmería Nacional y las policías provinciales-.

El ejercicio de *“la conducción política del esfuerzo nacional de policía”* recayó, *“por delegación del Presidente de la Nación”*, en el ministerio del Interior, al igual que la coordinación del accionar de los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad del Estado Nacional [Policía Federal Argentina, Prefectura Naval Argentina y Gendarmería Nacional] entre sí y con los cuerpos policiales provinciales, teniendo a su cargo, para ello, *“la dirección superior”* de los mismos (art.8vo). Para la efectivización de esta última atribución, el ministerio del Interior quedó facultado a formular las políticas de seguridad interior; a elaborar la doctrina y los planes referentes al tema y conducir las acciones tendiente a garantizar la seguridad interior; a entender acerca de la organización, doctrina, despliegue, capacitación y equipamiento de la Policía Federal Argentina, Prefectura Naval Argentina y Gendarmería Nacional en lo atinente a la seguridad interior; a disponer a través de sus respectivos jefes y emplear a los elementos de estos cuerpos y fuerzas; y, finalmente, a *“dirigir y coordinar la actividad de los órganos de información e inteligencia de la Policía Federal Argentina, como también de los pertenecientes a Gendarmería Nacional y Prefectura Naval Argentina, en estos últimos casos exclusivamente a los efectos concernientes a la seguridad interior”* -dado que ambas instituciones constituyen fuerzas de seguridad militarizadas auxiliares de las Fuerzas Armadas en lo referente a las tareas de la defensa nacional- (art.8vo).

²⁹ Publicada en el **Boletín Oficial** del 17 de enero de 1992.



En función de este conjunto de facultades y funciones, se creó en el ámbito del ministerio del Interior la *subsecretaría de Seguridad Interior* conformada por el *Centro de Planeamiento y Control* integrado por “*personal superior de la Policía Federal Argentina, Gendarmería Nacional, Prefectura Naval Argentina, policías provinciales, y por funcionarios que fueran necesarios*” y encargado de asistir y asesorar al ministro del Interior en la conducción de los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad (art.15to); y por la *Dirección de Inteligencia Interior* por medio de la cual el ministerio del Interior ejercería “*la dirección funcional y coordinación de la actividad de los órganos de información e inteligencia de la Policía Federal Argentina, como también de los pertenecientes a Gendarmería Nacional y Prefectura Naval Argentina, en estos últimos casos exclusivamente a los efectos concernientes a la seguridad interior, y de los existentes a nivel provincial de acuerdo a los convenios que se celebren*” (art.16to).³⁰ Por su parte, también se creó el *Consejo de Seguridad Interior* con la misión de “*asesorar al ministro del Interior en la elaboración de las políticas correspondientes al ámbito de la seguridad interior, como asimismo en la elaboración de los planes y la ejecución de las acciones tendientes a garantizar un adecuado nivel de seguridad interior*” (art.9no). Para ello, a dicho consejo se le fijó la atribución, entre otras facultades, de “*requerir de los organismos civiles nacionales o provinciales de inteligencia y los de las fuerzas de seguridad y policiales, toda información e inteligencia necesaria, la que deberá ser suministrada*” (art.9no, punto e).

En referencia a la eventual intervención de las Fuerzas Armadas en asuntos de seguridad interior, se estableció la posibilidad de que las mismas puedan hacerlo en dos situaciones y en función del cumplimiento de dos funciones diferentes: por un lado, brindando apoyo logístico a las acciones de seguridad interior emprendidas por las fuerzas policiales y de seguridad y, por otro lado, mediante el empleo subsidiario de elementos de combate de las Fuerzas Armadas en acciones de seguridad interior en caso de que excepcionalmente el sistema federal de seguridad interior resultara insuficiente para controlar y conjurar hechos que tiendan a vulnerar la seguridad pública. En efecto, la *ley 24.059* estableció la posibilidad de que, en caso de solicitud del *Comité de Crisis*, el ministerio de Defensa podría disponer que “*las Fuerzas Armadas apoyen las operaciones de seguridad interior mediante la afectación, a solicitud del mismo, de sus servicios de arsenales, intendencia, sanidad, veterinaria, construcciones y transporte, así como de elementos de ingenieros y comunicaciones [...]*” (art.27mo). A su vez, dicha norma también fijó la posibilidad de que las Fuerzas Armadas sean empleadas en “*restablecimiento de la seguridad interior dentro del territorio nacional*” sólo “*en aquellos casos excepcionales en el que el sistema de seguridad interior*

³⁰ El 7 de mayo de 1993, el poder ejecutivo promulgó el *dto.990/93* por medio del cual aprobó la estructura organizativa del ministerio del Interior y, en su marco, también la de la *subsecretaría de Seguridad Interior* que quedó conformada por la *Dirección Nacional de Planeamiento y Control*, la *Dirección Nacional de Inteligencia Interior* y la *Dirección de Asistencia Técnico-Administrativa*.



[...] *resulte insuficiente a criterio del Presidente de la Nación*” (art.31ro). Para ello, el presidente de la Nación podría disponer *“el empleo de elementos de combate de las fuerzas armadas para el restablecimiento de la normal situación de seguridad interior, previa declaración del estado de sitio”* (art.32do). No obstante, el empleo subsidiario de las Fuerzas Armadas en tales situaciones excepcionales debía ajustarse a ciertas normas, tales como que *“la conducción de las Fuerzas Armadas, de Seguridad y policiales nacionales y provinciales”* quedará a cargo del presidente de la Nación; que la designación de un comandante operacional de las Fuerzas Armadas, al que debía subordinarse todas las demás Fuerzas de Seguridad y policiales, se limitará *“exclusivamente en el ámbito territorial definido para dicho comando”*; y principalmente que, tratándose de *“una forma excepcional de empleo”*, la misma sería desarrollada *“únicamente en situaciones de extrema gravedad”* y *“no incidirá en la doctrina, organización, equipamiento y capacitación de las Fuerzas Armadas, las que mantendrán las características derivadas de la aplicación de la ley 23.554”* (art.32do). Estas prescripciones, en definitiva, suponían la derogación tácita del *dto.327/89* modificado por el *dto.392/90*, con lo cual volvía a establecerse una clara distinción jurídico-institucional entre la defensa nacional y la seguridad interior.³¹

En lo relativo al control parlamentario de las actividades e instituciones creadas y/o reguladas por la citada norma, se creó la *Comisión Bicameral de Fiscalización de los órganos y actividades de seguridad interior e inteligencia* con la misión de *“supervisión y control de órganos y organismos de seguridad interior e inteligencia actualmente existentes, de los creados por la presente ley y de todos los que se crearán en el futuro”* (art.33ro). Asimismo, dicha comisión -a la que se le otorgó carácter de permanente y se integró con 8 senadores y 8 diputados (art.34to)- debía verificar que el funcionamiento de tales órganos y organismos *“se ajuste estrictamente a lo preceptuado en las normas constitucionales, legales y reglamentarias vigentes, constatando la estricta observancia y respeto de las garantías individuales consagradas en la Constitución Nacional, asó como las disposiciones contenidas en la Convención Americana de Derechos Humanos denominada Pacto de San José de Costa Rica”* (art.35to).

Según el *dto.1273/92*³² por medio de cual el poder ejecutivo reglamentó la *ley 24.059*, las funciones de supervisión y control suponían y conllevaban un amplio espectro de actividades de vigilancia, verificación e investigación del funcionamiento de los referidos órganos y organismos. En el *anexo A* de tal decreto se definió a la *supervisión* como el acto de *“fiscalizar, inspeccionar y verificar la corrección en la ejecución de las medidas dispuestas”*, al *control* como el acto de *“comparar, acciones,*

³¹ Debe señalarse que, según lo informado por la *Dirección de Información Parlamentaria* perteneciente a la *Secretaría Parlamentaria* de la *Honorable Cámara de Diputados de la Nación*, el *dto.327/89* con las modificaciones introducidas por el *dto.392/90* sigue actualmente en vigencia.

³² Publicado en el *Boletín Oficial* del 27 de julio de 1992.



personas o cosas, con previsiones y objetivos prefijados, detectando y explicando sus eventuales desviaciones, a fin de determinar sus ajustes a los resultados deseados” y a la fiscalización como el acto de “controlar la corrección de un proceso durante su desarrollo, controlar el cumplimiento de obligaciones”.

Para el desempeño de estas funciones, se dotó a la Comisión Bicameral de ciertas facultades, tales como las de *“requerir de todo organismo o ente público nacional, provincial o municipal, como asimismo de entidades privadas, toda la información que estime necesaria, la que deberá ser suministrada”*; *“requerir al Poder Judicial cite y haga comparecer con el auxilio de la fuerza pública a las personas que se considere pertinentes, a fin de exponer sobre hechos vinculados a la materia de la comisión”*; *“requerir de los organismos judiciales pertinentes, se impida la salida del territorio nacional, sin autorización, de aquellas personas que constituyeran objeto de las investigaciones a emprenderse”*; y *“proponer al Poder Ejecutivo nacional medidas tendientes a la superación de las deficiencias que se advirtieran con motivo de las investigaciones propuestas”* (art.36to). Asimismo, se estableció que, como resultado de su labor de fiscalización, la *Comisión Bicameral* debía producir anualmente *“un informe público a las Cámaras de Senadores y de Diputados y un informe secreto dirigido a las Cámaras referidas y al Poder Ejecutivo nacional, en el cual informará respecto de los resultados de la labor desarrollada y las mejoras que crean necesario implementar”*, teniendo en cuenta de que *“en caso de existir disidencias entre los miembros de la comisión, la misma podrá producir tantos informes en minoría como disidencias existan en su seno”* (art.37mo). Éste era, en definitiva, el marco jurídico-institucional del control parlamentario sobre las actividades de seguridad e inteligencia del Estado, cuestión sobre la que seguidamente volveremos.

Al día siguiente del atentado terrorista perpetrado contra el edificio de la AMIA en Buenos Aires -hecho ocurrido el 18 de julio de 1994-, el gobierno del presidente Menem promulgó el *dto.1193/94*³³ mediante el cual se creó, en jurisdicción de la presidencia de la Nación, la *Secretaría de Seguridad y Protección a la Comunidad* asignándole *“las facultades que le fueran delegadas al señor ministro del Interior y a la Subsecretaría de Seguridad Interior”* (art.1ro) a través de la *ley 24.059* y el *dto.1273/92*. Dicha secretaría debía asistir *“en forma directa”* al presidente de la Nación *“en todo lo concerniente a la seguridad interior”* (art.2do). A su vez, por medio del *dto.1696/94*³⁴ se fijó la estructura orgánica de la mencionada secretaría, quedando conformada por la *Subsecretaría de Seguridad* y la *Subsecretaría de Protección a la Comunidad*. Posteriormente, a través del *dto.660/96*³⁵ se suprimió la *Secretaría de Seguridad y Protección a la*

³³ Publicado en el *Boletín Oficial* del 21 de julio de 1994.

³⁴ Publicado en el *Boletín Oficial* del 17 de octubre de 1994.

³⁵ Publicado en el *Boletín Oficial* del 26 de junio de 1996.



Comunidad del ámbito de la presidencia de la Nación (art.1ro) y se la transfirió a la jurisdicción del ministerio del Interior, transformándose en *Secretaría de Seguridad Interior* (art.2do) con la misión de asistir al ministro del Interior en todo lo concerniente a la seguridad interior; formular las políticas de seguridad interior; planificar, coordinar, dirigir controlar y apoyar el esfuerzo nacional de policía; planificar, coordinar y supervisar las acciones individuales de las fuerzas policiales y de seguridad; entender en la organización, doctrina, despliegue, equipamiento, adiestramiento y esfuerzos operativos de las fuerzas policiales y de seguridad; y elaborar las políticas de protección a la comunidad. Dicha organización y funciones, fue posteriormente aprobada por medio del *dto.1410/96*³⁶.

Ambigüedades y limitaciones del control parlamentario instituido.

La constitución legal -a través de la *ley 24.059 de Seguridad Interior*- de la *Comisión Bicameral de Fiscalización de los órganos y actividades de seguridad interior e inteligencia* significó la creación de ciertos parámetros y mecanismos de control institucional sobre un conjunto de órganos y organismos históricamente signados por una fuerte impronta de autonomía y corporativización orgánico-funcional, lo cual supuso, en definitiva, un relativo avance positivo en el apuntalamiento del control democrático sobre las actividades referidas a la seguridad e inteligencia del Estado. No obstante, debe apuntarse ciertas deficiencias en lo relativo a las misiones y facultades otorgadas a la *Comisión Bicameral* instituida en el título VII de la *ley 24.059*. En primer lugar, no se considera a la *seguridad interior* y a la *inteligencia de Estado* como actividades y procesos institucionales orgánica y funcionalmente diferentes, ni se distingue a ambos tipos de actividades como objeto del control parlamentario que compromete mecanismos de seguimiento, inspección y fiscalización también diferentes. El control sobre los organismos de seguridad interior supone el control sobre todo el sistema nacional de seguridad interior, desde sus instancias de conducción político-institucional -en manos del presidente de la Nación y, por delegación de éste, del ministro del Interior- hasta el conjunto de las actividades desplegadas por los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad nacionales, incluyendo ciertamente tanto las tareas policiales, compulsivas y represivas cuanto las actividades de información e inteligencia desarrolladas por esas instituciones. En cambio, el control sobre las actividades de los organismos de información e inteligencia del Estado supone un ámbito de funciones y competencias mucho más abarcativo que el circunscripto a la seguridad interior, puesto que también implica el control de las actividades llevadas a cabo por organismos como la *SIDE* y la *CNI* -cuya labor engloba asuntos de seguridad interior y de defensa nacional-, por los organismos de informaciones de las Fuerzas Armadas encargados de producir inteligencia para la defensa nacional y con la expresa prohibición de producir

³⁶ Publicado en el Boletín Oficial del 11 de diciembre de 1996.



inteligencia interior, y por los organismos de información de otras reparticiones o ministerios de la administración pública central. Vale decir, pues, que a la *Comisión Bicameral* se le fijaron las mismas atribuciones para fiscalizar y controlar organismos dedicados al desarrollo de actividades y al cumplimiento de funciones sustancialmente diferentes.

En segundo término, de acuerdo a las facultades específicas establecidas en el art.36to de la *ley 24.059*, las atribuciones de fiscalización y control otorgada a la *Comisión Bicameral* -esto es, el requerimiento de información a organismos públicos o a entidades privadas, la comparecencia de personas, vía autorización judicial, a fin de que expongan acerca de hechos vinculados a la materia de la comisión o la prohibición, también por vía judicial, de que determinadas personas puedan salir del país- solo hacen posible la efectivización de un tipo de seguimiento informativo externo y meramente formal de tales organismos debido a que esas atribuciones no contemplan ningún mecanismo o procedimiento de auditoria, inspección y control institucional de carácter rutinario y permanente sobre las actividades, organización, funcionamiento, personal y gastos de los mismos, impidiendo, de ese modo, cotejar y verificar que su labor efectivamente se desarrolle de acuerdo con las políticas de información, inteligencia y presupuestarias definidas por el poder ejecutivo y, fundamentalmente, en conformidad con los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución Nacional y en la legislación vigente. Sólo un tipo de control parlamentario institucional de carácter rutinario y permanente puede permitir la detección de las irregularidades y deficiencias orgánico-funcionales de tales actividades y organismos y, en consecuencia, la formulación de las correspondientes medidas y lineamientos tendientes a su superación. Vale decir que a la *Comisión Bicameral*, no solamente se le reconocieron limitadas atribuciones de *fiscalización y control externo*, sino que además no se le otorgó ningún tipo de facultades que permitieran viabilizar la *fiscalización y control interno de la estructura y dinámica orgánico-funcional de las actividades y organismos de información e inteligencia del Estado*, tareas éstas fundamentalmente asentadas en el *control de las políticas y operaciones de información e inteligencia* y en el *control presupuestario y de financiamiento* de aquellas actividades y organismos.

Las políticas de información e inteligencia decididas e implementadas por el poder ejecutivo para el funcionamiento de los organismos del Estado encargados de implementarlas -sean formuladas de manera sistemática en el marco un programa global de seguridad o de inteligencia, o configurando un conjunto de iniciativas y medidas puntuales y hasta dispersas-, contienen el conjunto de prioridades, directivas, instrucciones y lineamientos que regulan el funcionamiento y trabajo de tales organismos, así como también las erogaciones presupuestarias y los gastos que la implementación de tal política demanda. Es en este marco, y derivado de él, que se planifican y llevan a cabo el conjunto de actividades y



operaciones puntuales y concretas en procura de la obtención de información y la producción de inteligencia. Todos estos aspectos, en definitiva, definen la estructura y dinámica orgánico-funcional de las actividades y organismos de información e inteligencia del Estado. El conocimiento y control de estas cuestiones debe necesariamente contemplar, mediando las razones que lo justifiquen y bajo las condiciones de reserva y sigilo imprescindibles, la inspección del conjunto de las operaciones, tareas y acciones puntuales llevadas a cabo por los organismos información e inteligencia, de las fuentes y procedimiento de obtención de datos e información y de la identidad de los agentes encargados de tales actividades así como de los archivos existentes y de los informes que dichas actividades hayan originado y del conjunto de normas secretas y reservadas que regulan todos estos aspectos. Sin ello resulta impracticable la fiscalización parlamentaria interna de tales actividades y organismos, particularmente si se tiene en cuenta el carácter reservado y secreto de los mismos y de los gastos destinados a atender dichas tareas.

Asimismo, este conjunto de aspectos y dimensiones del control interno debe complementarse con el otorgamiento de amplias facultades de *fiscalización e investigación externa* sobre las actividades institucionales de los organismos de información e inteligencia, tales como la de solicitar y recibir de todo organismo e institución pública -nacional, provincial o municipal-, como también de cualquier entidad y/o asociación privada, toda la información pública, reservada o secreta que sea considerada necesaria e imprescindible para la labor de investigación emprendida; decidir y llevar a cabo requisas, inspecciones y allanamientos en cualquier dependencia pública -de carácter civil, policial o militar- y/o instituciones y lugares públicos y privados, pudiendo, bajo debida constancia, retirar, incautar y secuestrar documentación y elementos considerados importantes o probatorios; e invitar y/o hacer comparecer, con el auxilio de la fuerza pública, a determinadas personas a fin de que exponga, informen y/o declaren sobre hechos vinculados a la labor de investigación desarrollada.

Ahora bien, cabe señalar, que el funcionamiento eficiente del control parlamentario sobre las actividades y organismos de información e inteligencia también supone ciertas condiciones básicas sin las cuales tal control resultaría deficitario o impracticable. En primer término, las tareas de seguimiento, fiscalización e investigación interna y externa precedentemente indicadas requieren de una clara legislación que regule el "secreto de Estado", de manera tal que el proceso de control parlamentario no vulnere la necesaria condición de reserva que ello impone, ni obstruya o imposibilite las políticas de información e inteligencia del Estado ni el normal funcionamiento y desempeño de los organismos y agentes encargados de su puesta en práctica. Para ello, y de no mediar la denuncia de actos ilegales o la necesidad de que determinados documentos, procedimientos y/o asuntos deban tomar estado público, las actividades ordinarias de la comisión parlamentaria deberían ser



reservadas y los informe, documentos y/o recomendaciones que formule nunca deberían revelar las tareas y acciones concretas desarrolladas por los organismos información e inteligencia, las fuentes y procedimiento de obtención de datos e información, la identidad de los agentes ni el contenido de los archivos y normas existentes y de los informes elaborados.

En segundo lugar, debería revertirse la habitual indiferencia y/o negligencia -salvo puntuales excepciones- con que la clase política en su conjunto ha atendido y abordado la cuestión de la inteligencia y seguridad del Estado. No hay posibilidad de fiscalizar aquello que no se conoce y, por lo tanto, en vista del control parlamentario, el conocimiento y la comprensión de la complejidad y especificidad de las cuestiones de información e inteligencia del Estado -como ocurre con cualquier otra dimensión de la vida institucional- reclama cierta atención parlamentaria, que, según lo observado durante los últimos años, fue limitada y deficitaria. Esto es, las actividades, organización y funcionamiento de los organismos de información e inteligencia del Estado no fueron ni son objeto de un pormenorizado entendimiento y de un relativo interés de parte de la dirigencia y de los partidos políticos en su conjunto. Además, la labor de dicha dirigencia no siempre se asentó sobre la base de la consideración de que el control parlamentario de las actividades de seguridad e inteligencia constituye una condición indispensable para garantizar el funcionamiento eficiente del sistema nacional de seguridad, conforme al estado de derecho y a la organización republicana del régimen político. Sin ello y sin cierta competencia, pericia y capacidad legislativa acerca las actividades, organización y funcionamiento de los organismos de información e inteligencia del Estado, resultaría ineficaz todo intento de fiscalización y control parlamentario sobre tales cuestiones.

En definitiva, dentro de este contexto y bajo estas condiciones institucionales, la tradicional tendencia de los funcionarios y organismos de seguridad e inteligencia a obstaculizar todo tipo de fiscalización y control sobre sus actividades sólo puede responder al hecho de que la labor de tales organismos no siempre se ajusta a sus funciones legalmente establecidas ni sus gastos son ejecutados conforme a la ley de presupuesto vigente, o bien al hecho de que eventualmente dichas actividades y la utilización de dichos gastos suponen la comisión de ciertos delitos.

Los proyectos legislativos referidos a las actividades y organismos de inteligencia del Estado y, puntualmente, a su control parlamentario.

A lo largo de los últimos años, el Congreso Nacional sirvió de escenario para la presentación de numerosas iniciativas relativas a las actividades y organismos de información e inteligencia de Estado, muchos de los cuales se referían a la temática del control democrático de dichas



actividades y organismos. Cabe mencionar algunos de los proyectos legislativos más destacados.

Entre las iniciativas que propusieron la regulación de las bases jurídicas, orgánicas y funcionales de las actividades y los organismos del Estado dedicados a la producción de información e inteligencia, pueden mencionarse los proyectos de ley orgánica de información e inteligencia de Estado presentados, en diferentes ocasiones, por el diputado Victorio Bisciotti (*UCR*) -exp. 983-D.-1990-, el senador Educado Vaca (*PJ*) -exp. S.-127/1993-, el diputado Carlos Álvarez (*Frente Grande*) -exp. 4085-D.-1994- y el diputado Antonio Berhongaray (*UCR*) -exp. 4121.-D.-1994-.

Todas las iniciativas mencionadas le otorgaban al presidente de la Nación la responsabilidad institucional general para el ejercicio de la conducción, dirección y coordinación superior del sistema nacional de inteligencia integrado por el conjunto de los organismos dedicados a esa función, decidiendo, implementando y controlando la política nacional de información e inteligencia e impartiendo el conjunto de directivas, disposiciones e instrucciones atinentes a la organización y funcionamiento de dichas actividades. Excepto la iniciativa de Vaca, todas las restantes distinguían a la seguridad interior de la defensa nacional como ámbito orgánico-funcional y de control parlamentario diferenciable en relación a la obtención de información y producción de inteligencia. A su vez, todas discernían, disponían y regulaban la constitución y el funcionamiento de los diferentes órganos y organismos de información e inteligencia encargados de llevar a cabo esa política y que funcionaban tanto en el ámbito de la presidencia de la Nación -ya sea que estuvieran destinados a la producción de inteligencia estratégica nacional y/o a la producción de inteligencia referida a las cuestiones de la seguridad interior y a la defensa nacional- como en la órbita institucional de las Fuerzas Armadas, por un lado, y de las fuerzas de seguridad y policiales, por el otro. Del mismo modo, también especificaban que ningún organismos y órganos de información e inteligencia del Estado podría realizar tareas o actividades operativas de carácter policiales, represivas y/o compulsivas, estableciendo que, en el caso en que como consecuencia del desarrollo de sus actividades entraran en conocimiento de la comisión de algún delitos, deberían recurrir a los organismos jurisdiccionales que correspondieren a los efectos de suministrar las informaciones y los elementos de prueba relativos al hecho en cuestión.

Dichas iniciativas, asimismo, contenían disposiciones comunes acerca del funcionamiento de esos organismos y del personal de los mismos, así como también establecían un conjunto pormenorizados de principios, facultades y deberes en cuyo marco debían desarrollarse las actividades y el accionar de los organismos de inteligencia, muchos de los cuales estaban referidos a la protección del ciudadano en lo atinente a sus derechos y libertades civiles, políticas y sociales. En su conjunto -exceptuando la iniciativa de Vaca-, prohibían la obtención de información y/o la producción de inteligencia sobre todo habitante y/o ciudadano del Estado



argentino motivado por el sólo hecho de su condición étnica, religiosa, cultural, social, política, profesional, de nacionalidad, de género, o de adhesión o pertenencia a organizaciones partidarias, sociales, sindicales, comunitarias, cooperativas, asistenciales o laborales. Sólo razones de seguridad interna o externa podrían motivar la labor de los organismos en cuestión.

De igual manera, incluían mecanismos y criterios de “control judicial” sobre las actividades de información e inteligencia del Estado, estableciendo la obligación de que toda interceptación y/o captación de comunicaciones telefónicas, postales, telegráficas, por facsímil, o de cualquier otro medio de transmisión de cosas, voces, imágenes o paquetes de datos a distancia, como así también de cualquier tipo de información, archivos, registros y documentos, que debiera ser realizada por los órganos de información e inteligencia del Estado en el ejercicio de sus funciones, debería ser autorizada por el juez federal con competencia en lo penal y jurisdicción en el lugar en el que la tarea debiera efectuarse. También, fijaban el conjunto de procedimientos que se debían cumplir para efectivizar ese tipo de labores.

Asimismo, todos estos proyectos proponían como un aspecto central un conjunto de mecanismos y procedimientos de control parlamentario de las actividades y organismos de información e inteligencia del Estado. La iniciativa del diputado Bisciotti planteaba la conformación de una “*Comisión de Regulación y Control de Información e Inteligencia*” en el ámbito de cada una de las cámaras legislativas, con la misión de “*controlar las actividades de la totalidad de los órganos de información e inteligencia, procurando determinar si las mismas se adecuan a las finalidades que determinaron la creación de los mismos y la legislación aplicable, con especial énfasis en la preservación de los derechos y garantías constitucionales que amparan a los habitantes de nuestro país*”. Dicho control suponía también la fiscalización de los gastos ejecutados por los organismos en cuestión, estos es, el control de “*las erogaciones realizadas por los aludidos organismos, a los efectos de determinar la utilidad y licitud de las mismas [...]*”. Para la efectivización de tal misión, la iniciativa facultaba a las respectivas comisiones parlamentarias a: a) “*requerir de todo organismo o ente público nacional, provincial o municipal, como asimismo de entidades privadas, toda la información que estime necesaria*”, la que “*deberá ser proporcionada, aún cuando sea de carácter reservado o secreto, cualquiera fuere la norma sobre cuya base haya sido declarada de tal carácter, o la autoridad que hubiere efectuado la declaración*”; b) “*citar y hacer comparecer, con el auxilio de la fuerza pública de ser necesario, a las personas que se considerasen pertinentes, a fin de exponer sobre hechos vinculados al quehacer de las comisiones*”; c) “*constituirse en cualquier dependencia estatal, civil o militar, retirando, bajo debida constancia, los elementos y documentación que fuera menester*”; d) “*efectuar allanamientos, secuestrar documentación y elementos probatorios, en domicilios privados*”; y e) “*proponer al Poder Ejecutivo políticas tendientes a la superación de las deficiencias que se advirtieran con motivo de las*



investigaciones propuestas". Para todo ello, la comisión quedaba facultada para *"solicitar el auxilio de la fuerza pública toda vez que, a su juicio, las circunstancias lo requieran"*.

Por su parte, el mencionado proyecto también fijaba la obligación de que las respectivas comisiones produjeran anualmente un informe público y otro reservado -éste último dirigido al poder ejecutivo- con el objeto de informar acerca de las tareas de control parlamentario realizadas en relación a la *"eficiencia, desde el punto de vista técnico-profesional, de los organismos de información e inteligencia"*, la *"inversión de parte de los mismos, de los fondos públicos que le fueron otorgados"*, el *"cumplimiento de parte de los mismos, de las normas constitucionales, legales y reglamentarias"*, la *"eventual realización de las actividades ilegales o antidemocráticas, por parte de determinados agentes de los mismos"*, las *"fuentes de información de los mismos ajenas a los fondos otorgados presupuestariamente"*, y *"las recomendaciones relativas a mejoras estructurales"*. Si la comisión detectaba o descubría el desarrollo de *"actividades antidemocráticas o ilegales"*, las mismas debían *"ser denunciadas por la comisión o por cualquiera de sus miembros a la justicia y puestas en conocimiento de la Cámara respectiva"*.

De igual modo, la iniciativa establecía, en función de garantizar la necesaria condición de reserva del control parlamentario sobre aquellas cuestiones, que *"las sesiones y la documentación de las referidas comisiones serán secretas con excepción de los informes públicos antes referidos y de aquellas a las cuales la comisión dispusiera en principio otorgar carácter público"*. A su vez, apuntalaba tal condición, especificando que ningún documento público emanado de las comisiones parlamentarias podía revelar las *"fuentes de obtención de información"*, las *"identidades de agentes de inteligencia"*, los *"procedimientos empleados para la obtención, transmisión y diseminación de información e inteligencia"* y los *"datos que puedan conducir a perjudicar la actividad de los organismos de información e inteligencia, o afectar la defensa o la seguridad interior de la Nación"*. Ciertamente, exceptuaba de la mencionada condición de secreto a la identidad y las tareas de los agentes que hubieren seguido *"actitudes o actividades antidemocráticas o ilegales y/o contrarias a los intereses de la Nación"*.

De este modo, resulta claro que la propuesta legislativa de Bisciotti indicaba la necesidad de que las tareas de regulación y control encomendadas a las respectivas comisiones parlamentarias implicaran necesariamente la fiscalización orgánico-funcional y presupuestaria de las actividades, agentes y organismos de información e inteligencia del Estado. La iniciativa presentada cuatro años más tarde por el diputado radical Berhongaray tuvo, en lo atinente al control parlamentario de las actividades y organismos de información e inteligencia, casi la misma redacción textual que la del proyecto de Bisciotti, aunque agregó algunas disposiciones que merecen comentarse. En lo atinente a las facultades de las comisiones parlamentarias incluyó la de *"encomendar a cualquiera de*



los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad del Estado nacional la realización de investigaciones sobre aspectos particulares relativos a su cometido". También dispuso que los órganos y organismos de información e inteligencia debían remitir de oficio a las comisiones parlamentarias las "normas internas, reglamento y doctrina" que regulan su funcionamiento; las "estructuras orgánico-funcionales" de los mismos; los "planes de obtención"; y los "informe relativos a las operaciones de inteligencia que proyecten".

Por su parte, el proyecto del senador Vaca -que a mediados de 1994 contó con la sanción de la cámara alta-, proponía que "el control parlamentario de las actividades de inteligencia" sea realizado "especialmente" por la Comisión Bicameral de Fiscalización de los órganos y actividades de seguridad interior e inteligencia creada por la ley 24.059. Vale decir, no creaba una comisión parlamentaria dedicada exclusivamente al control de las actividades y organismos de información e inteligencia de Estado, sino que mantenía la Comisión Bicameral instituida por la ley de Seguridad Interior. En este marco, dicha comisión debía ejercer el control puntualmente sobre la inteligencia de Estado a través de varios mecanismos como: a) la participación del presidente y vicepresidente de dicha comisión en el Consejo Permanente de la Comunidad de Inteligencia -que tal iniciativa proponía crear como órgano de asistencia del Secretario de Inteligencia del Estado-; b) el "control presupuestario" mediante la intervención en la elaboración y fiscalización del "cumplimiento del presupuesto" destinado a las actividades de inteligencia y recibiendo "las explicaciones e informes que estime convenientes" en lo referente a la ejecución presupuestaria; c) la consideración del "informe anual de actividades de inteligencia, de carácter secreto" que debía ser elaborado por la Secretaría de Inteligencia, aprobado por el poder ejecutivo y remitido al Congreso dentro de los diez días de iniciado el período de sesiones ordinarias; y d) la elevación de un "informe anual de carácter secreto al presidente de la Nación y al titular del Senado, donde formulará las recomendaciones que considere convenientes para el mejoramiento del sistema". A su vez, tal proyecto también garantizaba la condición de reserva estableciendo que los agentes de los organismos de información e inteligencia del Estado, los miembros y funcionarios de la Comisión Bicameral y las autoridades judiciales que entiendan o intervengan en actividades inherentes al sistema nacional de información e inteligencia se hallaban obligados "a guardar la más estricta reserva respecto de los asuntos en que entraron en conocimiento" y su incumplimiento los haría pasible de "las sanciones previstas para quienes revelen secretos concernientes a la seguridad y defensa de la Nación" establecidas en el Código Penal.

El proyecto legislativo presentado por Álvarez, por su parte, establecía que "la supervisión y control de las actividades, el funcionamiento y la organización de los organismos y órganos de información e inteligencia del Estado" debía ser realizado por "la Comisión Bicameral de Control de la Información e Inteligencia del Estado, en el



ámbito del Congreso Nacional". Con ello, la iniciativa distinguía claramente a la información e inteligencia del Estado como actividad orgánica y funcionalmente diferente de la seguridad interior y de la defensa nacional y, en consecuencia, proponía diferenciarlas como objeto de control parlamentario. Dicho control debía consistir en: a) la consideración de *"las Directivas de Inteligencia Estratégica Nacional"* -que contenía la *"política de información e inteligencia del Estado"* con *"la evaluación de la situación actual de la seguridad interior y de la defensa nacional, y su probable evolución"* y *"el Programa de Inteligencia Estratégica Nacional con los objetivos generales de las actividades de los organismos y órganos de información e inteligencia del Estado, su ámbitos de aplicación, jurisdicciones y competencias, y las instrucciones y medidas operativas generales para la implementación y control de las mismas, distinguiendo la inteligencia para la seguridad interior de la inteligencia para la defensa nacional"*- elaboradas por el presidente de la Nación y presentada anualmente a la Comisión Bicameral *"dentro de los diez días de iniciado el período de sesiones ordinarias del Congreso de la Nación"*; b) la consideración de un *"informe anual de las actividades realizadas por los organismos y órganos de información e inteligencia del Estado"*, de carácter secreto, elaborado por el Secretario de Información e Inteligencia del Estado, aprobado por el poder ejecutivo nacional y que debía ser remitido a la Comisión Bicameral antes de los quince días de finalización del período de sesiones ordinarias de Congreso Nacional; c) la *"elaboración y elevación de un informe anual, de carácter secreto, al Presidente de la Nación y a las Cámaras de Senadores y de Diputados de la Nación dentro de los últimos quince días del período de sesiones ordinarias de Congreso Nacional"*, conteniendo *"una evaluación sobre las actividades, funcionamiento y organización del Sistema Nacional de Información e Inteligencia del Estado"*, *"el desarrollo de las actividades de supervisión y control efectuadas por la Comisión Bicameral en cumplimiento de sus funciones"* y *"las recomendaciones sobre las modificaciones y mejoras al Sistema Nacional de Información e Inteligencia del Estado que crea conveniente formular"*; d) el *"control presupuestario del área de información e inteligencia del Estado"*, interviniendo en *"la elaboración del presupuesto del área"* y fiscalizando *"la utilización de los fondos de dicho presupuesto para el desarrollo de las Directivas de Inteligencia Estratégica Nacional"*; y e) la *"recepción de las explicaciones e informes que estime conveniente de acuerdo con lo prescrito por el artículo 63 de la Constitución Nacional"*.

Para ello, la Comisión Bicameral podía *"efectuar las investigaciones que fueran pertinentes sobre las actividades, funcionamiento y organización de los organismos y órganos de información e inteligencia del Estado"*, en función de lo cual quedaba facultada para *"requerir de todo organismo o ente público nacional, provincial o municipal, como asimismo de entidades privadas, toda la información que estime necesaria, la que deberá ser suministrada, aún cuando sea de carácter reservado o secreto"*; *"requerir al Poder Judicial que cite y haga comparecer con el auxilio de la fuerza pública a toda persona que considere pertinente, a fin de exponer sobre hechos vinculados a la materia de la Comisión Bicameral"*; y



“constituirse en cualquier dependencia estatal, retirando, bajo debida constancia, los elementos y documentación que fueran necesarios”. A su vez, dicha comisión debía producir anualmente un “informe publico” para las Cámaras de Senadores y de Diputados de la Nación presentando “la labor de supervisión y control desarrollada por la misma y las mejoras que crea necesario implementar”, aunque, en función de garantizar la condición de reserva que las actividades de información e inteligencia de Estado requiere, dicho documento no podría revelar las “fuentes de obtención de información” de los organismos y agentes fiscalizados, las “identidades del personal del área”, los “procedimientos utilizados para la obtención de información y producción de inteligencia”, ni ningún tipo de “datos o información que puedan obstaculizar el normal funcionamiento del Sistema Nacional de Información e Inteligencia del Estado”. Dicha condición de reserva se apuntalaba estableciendo, en sintonía con el proyecto de Vaca, que tanto el personal administrativo y especializado de los organismos y órganos de inteligencia e información del Estado cuanto los miembros y funcionarios de la Comisión Bicameral y del poder judicial que intervengan en actividades inherentes al Sistema Nacional de Información e Inteligencia del Estado, debían “guardar la más estricta reserva sobre las actividades desarrolladas o que desarrollen los órganos de información e inteligencia del Estado, como así también sus funciones, tareas específicas, estructura organizativa, documentaciones, datos, archivos y escalafón de personal, o sobre los asuntos en que entraron en conocimiento por dicha causa”. El incumplimiento de tal obligación eran pasibles de “las sanciones previstas para quienes revelen secretos concernientes a la seguridad y defensa de la Nación, siendo de aplicación a los efectos penales lo dispuesto en el Código Penal de la Nación Argentina en materia de violación de secretos”.

Por último, en la iniciativa de Álvarez se fijó que *“la realización de actividades especiales de información y/o inteligencia”* -esto es, aquellas que derivaran de hechos puntuales que pudieran alterar o vulnerar la seguridad interior y/o la defensa nacional, y que se produjeron con posterioridad al momento de elaboración de las *Directivas de Inteligencia Estratégica Nacional*-, todas ellas autorizadas en forma expresa y por escrito por el presidente de la Nación, deberían suponer *“la constitución de comisiones especiales de trabajo en el ámbito de la Subsecretaría de Inteligencia Superior para el seguimiento de los temas y cuestiones específicas que motivan esas actividades especiales y la elaboración de informes de inteligencia atinentes exclusivamente a tales cuestiones”,* así como también dichas *“actividades y la orden expresa que las autoriza”* deberían *“ser comunicada en forma inmediata a la Comisión Bicameral de Control de la Información e Inteligencia del Estado”.*

Durante los últimos años, también se presentaron en el Congreso Nacional otras iniciativas legislativas referidas a las actividades y organismos de información e inteligencia del Estado de carácter más puntuales, algunas de ellas proponiendo diversos mecanismos y formas de *“control ciudadano”* y otras conteniendo prescripciones vinculadas a la



prohibición de que tales actividades y organismos se refieran a cuestiones políticas y/o de seguridad internas. En 1984, un grupo de diputados radicales encabezados por la diputada Dolores Díaz de Agüero presentaron un proyecto de ley -exp. 1222.-D.-1984- mediante el que se disponía que *“la ficha, legajo o sistema equivalente donde se registran los antecedentes de los habitantes, a cuyo cargo se halla la SIDE”,* podría *“ser conocido directa y personalmente por cada uno de ellos”*. Dicho pedido podía ser efectuado semestralmente y únicamente por requerimiento del interesado, quien dentro de los treinta días posteriores podría *“solicitar se inserte la rectificación o descargo en relación a los antecedentes o calificaciones de la SIDE, e incorporar los elementos probatorios documentales que le sirvan de sustento”*.

En 1986, el senador Julio Amoedo (PJ) presentó un proyecto de ley -exp. S.-400/1986- por medio del cual planteaba la creación de la *Central Nacional de Inteligencia* -en verdad, ya existente- con la función de *“coordinar las actividades de todos los organismos de inteligencia existentes o a crearse en el territorio de la República Argentina”* -función que la CNI ya tenía adjudicada- y de proveer *“la inteligencia estratégica y la información general y particular al señor presidente de la Nación y a los organismos [de inteligencia] que se determine”*. A su vez, determinaba que *“la producción de inteligencia en el nivel estratégico militar se estructurará sobre la base de los órganos de inteligencia que actualmente integran las Fuerzas Armadas”,* al mismo tiempo de fijaba que *“aquellos asuntos relativos a la política interna del país -de directa dependencia de la CNI- no podrán constituir en ningún caso hipótesis de trabajo de organismos de inteligencia militares o de seguridad de cualquier orden que fueran”*. En este marco, proponía que la CNI estuviera presidida por *“el Secretario de Inteligencia del Estado”* e integrada *“por representantes del ministerio de Defensa y del Interior; por los jefes de los servicios de inteligencia de las fuerzas armadas y de seguridad y por dos representantes de la Honorable Cámara de Senadores y dos de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación”*.

Ese mismo año, el diputado José Luis Manzano (PJ) presentó un proyecto de *“ley de preservación de los derechos individuales ante los organismos de inteligencia”* -exp. 3008.-D.-1986- por medio de la cual proponía que *“toda persona con residencia permanente o temporaria en la República”* quedaba facultada para *“presentarse ante la Central Nacional de Inteligencia, a los efectos de determinar si en algunos de los servicios de informaciones o inteligencia existentes se encuentra registrada”* y, en caso afirmativo, podía *“solicitar se le exhiba el o los registros respectivos”*. Asimismo, disponía que, en caso de *“considerar el interesado que dicha registración no se ajusta a la realidad o contiene datos inexactos, falsos o erróneos”,* dicha persona podría *“peticionar su rectificación o destrucción”,* para lo cual debía *“formular el descargo y ofrecer la prueba que considere que hace a su derecho [...]”*. La negativa de parte de la CNI a efectuar, en determinados casos, la mencionada rectificación sería apelable ante la Cámara Federal de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo.



Por su parte, el proyecto de Manzano también proponía la disolución de las escuelas de inteligencia de las fuerzas armadas y de seguridad, y la creación de la *Escuela Nacional de Inteligencia Estratégico-Militar*, en el ámbito del ministerio de Defensa, y de la *Escuela Nacional de Inteligencia para la Preservación Democrática de la Paz Interna*, en el ámbito del ministerio del Interior. Al mismo tiempo, disponía la creación de la *Comisión Parlamentaria Mixta de Fiscalización de los Órganos de Inteligencia* a los efectos de “ejercer la supervisión y el control de dichos organismos en todo el territorio de la Nación”, verificando que “el funcionamiento de los organismos de inteligencia se ajuste estrictamente a los preceptos de la legislación vigente, constatando especialmente la observancia y respecto de las garantías individuales consagradas en la Constitución Nacional y en la Convención Americana de Derechos Humanos”. Para ello, la comisión tendría “la más amplias facultades y atribuciones para intervenir e investigar en los organismos de inteligencia existentes o a crearse, en la Central Nacional de Inteligencia, en dependencias de las fuerzas armadas o de seguridad, trátase de asentamientos terrestres, buques o aeronaves, así como en cualquier otro organismo o ente públicos o privado o aún de personas particulares vinculadas, directa o indirectamente a tareas de información e inteligencia”. Podría, en definitiva, “allanar domicilios, secuestrar documentación y realizar todas las diligencias conducentes a la consecución de sus objetivos, pudiendo requerir el auxilio de la fuerza pública en el ejercicio de sus funciones”; “requerir de todo organismo o ente público nacional, provincial o municipal, como asimismo toda entidad de carácter privado, la información que estime necesaria para el cumplimiento de su objeto [...]”; “citar a prestar declaración a todo tipo de testigo que estime conveniente”; “impedir que cualquier persona, objeto de la investigación, pueda ausentarse del territorio nacional sin autorización [...]”; cuando lo estime conveniente, “mantener el secreto de las actuaciones y decidir la publicidad de sus resoluciones y diligencias”; “adoptar todas las medidas que estime apropiadas” a los efectos de cumplir con sus objetivos; “denunciar delitos ante la justicia e intervenir en los planes de estudios y conformación del cuerpo docente de las Escuelas Nacionales de Inteligencia”.

Durante estos años, a este conjunto de iniciativas, se sumaron, asimismo, distintos proyectos que proponían la creación de comisiones parlamentarias de fiscalización y control de los organismos de información e inteligencia y que, en un sentido u otro, todos apuntaban a crear una instancia de intervención y monitoreo institucional sobre tales organismos.

Consideraciones finales.

En suma, el conjunto de iniciativas descritas ciertamente indican la necesidad de contar con una ley orgánica que establezca *las bases jurídicas, orgánicas y funcionales del sistema nacional de inteligencia* y que,



particularmente, regule tanto la conducción, dirección, funcionamiento, organización y doctrina de los organismos de información e inteligencia del Estado -esto es, de los que funcionan en la esfera de la presidencia de la Nación y de aquellos pertenecientes a las Fuerzas Armadas, y a las fuerzas de seguridad y policiales nacionales y provinciales- cuanto el control parlamentario de los mismos.

En cuanto al control parlamentario, según lo expresado precedentemente, el mismo no sólo requiere de la institucionalización de un conjunto de mecanismos que permitan el desarrollo de un tipo de fiscalización, seguimiento y monitoreo interno y externo de las actividades y organismos de información e inteligencia del Estado, sino principalmente de una actitud diferente de la clase política y, particularmente, de los legisladores nacionales frente a estas cuestiones, sin perder de vista que estos asuntos constituyen una dimensión central de la seguridad interna y externa de nuestro Estado y de nuestra sociedad civil. Ello debe suponer, pues, una profunda reformulación legal, institucional y cultural cuya postergación implicaría una clara renuncia al ejercicio de una función que, en el marco del esquema político-institucional vigente, es de *exclusiva* responsabilidad del gobierno ejecutivo y legislativo. En definitiva, todas las expectativas apuntan esencialmente hacia el la clase política.