SEMINARIO

LAS reformas policiales EN ARGENTINA

Buenos Aires, 1 y 2 de diciembre de 1998

DOCUMENTOS DE TRABAJO

BIBLIO CELS
FECHA DE INGRESO:
INV. 5494 Ref: 957

CELS
Centro de Estudios Legales y Sociales

Presentación

Desde la perspectiva del Estado de Derecho no pude concebirse a las políticas de seguridad como otra cosa que acciones destinadas a la defensa y protección de los derechos de los habitantes. En este contexto el desarrollo de políticas, instituciones y normativas de seguridad que provocan violaciones a los derechos no son una asignatura pendiente sino síntomas graves de sistemas de seguridad que, o bien restringen el desarrollo de la democracia o necesariamente entran en colapso con ella.

Ante la gravedad y complejidad de esa problemática, recientemente han tenido lugar en distintos lugares de la Argentina procesos de reforma de las policías y de las normativas alrededor de las cuales ellas estructuran su trabajo. Junto a otros sectores e instituciones, el CELS ha insistido en la necesidad de serios cambios para conseguir políticas de seguridad transparentes, democráticas y que reconozcan la protección de los derecho humanos como uno de sus objetivos fundamentales.

Estos son los ***documentos de trabajo*** que fueron preparados para ser debatidos en el ***Seminario sobre Reformas policiales en Argentina***, que tendrá lugar en Buenos Aires, los días 1 y 2 de diciembre de 1998. Por los motivos expresados, la reformas en las instituciones y normativas policiales ha sido la temática elegida por el CELS para el primer seminario nacional que se efectúa en el marco del Programa Regional **"Policía y Sociedad Democrática"** del que también participan el *Centro de Estudios del Desarrollo* de Chile, el *Instituto de Defensa Legal* de Perú y *Viva Río-ISER* de Brasil. Este programa bianual, que cuenta con apoyo de la Fundación Ford, se desarrollará mediante la producción de documentos, investigaciones y encuentros que permitan estudiar, debatir y proponer mecanismos para el desarrollo democrático de las instituciones policiales en nuestros países.

CELS
Centro de Estudios Legales y Sociales

GASTÓN CHILLIER,

La sanción de un código de convivencia urbana: causas y efectos de la eliminación de las detenciones arbitrarias por parte de la Policía Federal.

SEMINARIO
LAS reformas policiales EN ARGENTINA

I. Introducción*

La sanción de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, marcó el fin de la vigencia por mas de medio siglo de los edictos policiales. En este trabajo me propongo llevar a cabo una descripción del proceso de reemplazo de estos instrumentos legales por un código contravencional —en adelante Código de Convivencia Urbana o, simplemente, "código"— y analizar la causas que intervinieron en su producción como así también sus posibles consecuencias.

Si bien en un primer momento su aprobación fue vista como una importante medida legislativa, en poco tiempo esta circunstancia fue tornándose en el disparador de una discusión pública mas profunda que alcanzó al sistema de seguridad vigente. En esta discusión, sus protagonistas fueron, simultáneamente, la Institución policial, la sociedad política y la sociedad civil.

En primer lugar, para la Policía Federal esta medida legislativa significó la eliminación de una norma que la facultaba para detener personas al margen del sistema jurisdiccional; norma que tal Institución había utilizado, históricamente, para cumplir su función de seguridad. Por otro lado, para el poder político la sanción de un Código Contravencional impulsó la discusión en un doble eje: políticas de seguridad y rol de la agencia policial en su aplicación. Finalmente, en relación a la sociedad civil, este proceso constituyó una gran oportunidad para que los ciudadanos ejercieran sus derechos y participaran de un debate público de gran envergadura.

II. Antecedentes históricos y la concepción policial alrededor de los edictos policiales

La Policía Federal, al igual que la mayor parte de las policías del país, ha cumplido tradicionalmente las dos funciones que legitiman su existencia en los estados modernos: Policía de seguridad —también denominada policía de prevención— y policía judicial o de investigación. En la práctica, sin embargo, este modelo de organización carece de una marcada división interna entre ambas[1]. Los efectos de esta "promiscuidad funcional"[2] han resultado en serias

---

* Gastón Chillier: Abogado del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). Este trabajo fue realizada en el marco del Programa Violencia Institucional, Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos del CELS, sin embargo el análisis y las opiniones que contiene son realizadas a título personal por el autor.

[1] Ver Maier, Julio. B. J.:, Abregú Marín y Tiscornia, Sofía, El papel de la Policía en la Argentina y su situación actual, en Justicia en la Calle. Ensayos sobre la policía en América Latina, KAS-ISLA.CIEDLA, Medellín, 1996. P.167.

[2] Rusconi, Maximiliano A, Reformulación de los sitemas de justicia penal en América Latina y policía: Algunas reflexiones, en Policía y Sociedad democrática, Pena y Estado, año 3, N° 3, Editores del Puerto, Buenos Aires, 1998, p. 194.

deficiencias en materia de profesionalización de sus cuadros y han generado graves niveles de ineficacia en su desempeño. Estas falencias han sido cubiertas por una práctica que, desde sus orígenes y en forma gradual, ha moldeado su gestión.

La función de policía de seguridad —que, como explicité en la introducción, es uno de los intereses de este trabajo— ha sido justificada, casi exclusivamente, por la detención de personas producidas al margen del sistema jurisdiccional. Estas detenciones se sustentaron, jurídicamente, en la aplicación de los edictos policiales[3], y también la facultad de detener personas para averiguar su identidad[4].

Mucho se ha escrito sobre las características de los edictos policiales y su desarrollo jurisprudencial a lo largo de casi medio siglo[5]. En tanto me interesa, fundamentalmente, dar cuenta del modo en que la institución policial los aplicó, limitaré la descripción a los aspecto más destacables de estas normas:

- En su gran mayoría fueron dictados por jefes de la Policía Federal, legitimados para hacerlos conforme decreto N° 32.265, del gobierno de facto del año 1932 y ratificados en 1947 por Ley N° 13.030.
- Las figuras contravencionales que mas se usaron describían características personales —en lugar de conductas— que afectaban a ciertos grupos de personas en función de su condición social, su orientación sexual o su edad[6].
- Todo el procedimiento de aplicación de estas normas estuvo a cargo de la agencia policial: detención, recolección de pruebas y juzgamiento.
- La persona detenida no podía ejercer el derecho de defensa y tampoco se cumplían con las mínimas garantías del debido proceso. Este no establecía la asistencia de un abogado; no exigía mínimos elementos de prueba para la condena, la prueba no podía ser controlada por el imputado; etc.,

---

[3] El reglamento de procedimientos contravencionales (R.R.P.F.6), cita como antecedente histórico de los edictos policiales el reglamento del 9 de octubre de 1968 cuyo objeto es organizar la Policía, creada por ley el 24 de diciembre de 1821. El artículo 1°, inc. 5° de dicho reglamento autorizó "al Jefe de la Repartición para entender y resolver en las causas de los detenidos por infracciones (delitos leves), pudiendo imponer hasta ocho días de arresto o 500 pesos de multa. Sin embargo el Reglamento no determinó los hechos calificados como infracción, pero estableció la vigencia de las disposiciones anteriores como faltas o contravenciones mencionando, al referirse a la 'Policía de Seguridad', las 'Disposiciones de Policía' u 'Ordenanzas Municipales'". Reglamento de Procedimintos Contravencionales (R.R.P.F.6) Edictos policiales, análisis y disposiciones complementarias. Concepto-Definiciones-Generalidades, Editorial Policial, Policía Federal Argentina.

[4] Esta facultad surge de la ley orgánica de la policía dec-ley 333/58, reformado por ley 14.467 y ley 23.950. Actualmente el plazo de la detención no puede superar las 10 horas y procede cuando existen circunstancias debidamente fundadas que hagan presumir que alguien hubiese cometido o pudiere cometer un hecho delictivo o contravencional, y no acreditase fehacientemente su identidad. La utilización que la institución policial destina a esta norma es similar al de los edictos policiales.

[5] Palmieri, Gustavo, Informe anual sobre la situación de los derechos humanos en la argentina. Año 1995, CELS; Garrido, Manuel; Guariglia, Fabricio y Palmieri, Gustavo, Control judicial de las actividades preventivas y de investigación policiales en el ámbito de la Justicia nacional y local, en Control democrático de los organismos de seguridad interior de la República Argentina, CELS, Buenos Aires, 1997.

[6] La fuente de la mayoría de los edictos policiales se fundó en lo que la literatura jurídica denominó el derecho penal de autor.

- Si bien existía la posibilidad de ejercer el control judicial, en la práctica se tornaba ilusorio debido al escaso tiempo para apelar y a los distintos mecanismos articulados para vedar ese derechos al contraventor[7].

Las características de este sistema posibilitaron que la aplicación de los edictos se tradujera en detenciones masivas y arbitrarias. La vaguedad de las conductas prohibidas y la falta de los controles propios del sistema penal[8] sobre su ejecución fueron construyendo, hacia adentro de la agencia policial, la figura del "sospechoso". Tal figura adquirió vital importancia para la gestión policial en materia de seguridad debido a que, como veremos más adelante, gran parte de sus políticas de prevención de la criminalidad giraron, casi exclusivamente, en torno a ella.

Ahora bien, para poder avanzar en el análisis, debemos indagar cuáles fueron los factores que influyeron en su configuración. Para ello, nos será indispensable conocer tanto la concepción que la institución policial tiene sobre la seguridad como así también sobre el rol que debe cumplir para garantizarla.

En nuestro país, históricamente, la idea de seguridad estuvo asociada con un concepto de Orden Público, más emparentado con la concepciones positivistas de la defensa social del Estado —en la cual sospechoso es todo aquel que subvierte el orden previamente establecido—[9] que con una concepción ligada a la defensa de las libertades y los derechos de las personas —incluidos, aquí, los de la propiedad[10].

En base a esta concepción, el Estado delegó en la agencia policial amplias facultades —de las cuales, los edictos policiales fueron su mejor exponente— para garantizar la vigencia de dicho orden[11]. Este "derecho policial" subterráneo no sólo desconoció las garantías del proceso penal, sino que, además fue utilizado para justificar la ejecución de una política de prevención basada en detenciones de miles de personas consideradas "sospechosas"[12]. En los últimos años, tales medidas fueron ejercidas al extremo por la agencia policial llegando a

---

7 En el año 1996, de 153.473 personas detenidas solamente apelaron la sentencia 46 de ellas.

8 "Esta falta de control provoca el desarrollo de un virtual 'Derecho penal paralelo' sometido a reglas distintas, mucho mas violentas, desarrollado a espaldas del Estado de Derecho y del control jurisdiccional", Rusconi, Maximiliano A., op. cit. p. 192.

9 Tiscornia, Sofía, Seminario Internacional. Seguridad Pública: Antiguos desafíos, nuevos modelos. Escuela de Gobierno de la Fundación Joao Pinheiro/Fundación Konrad Adenauer, Belo Horizonte, 2 y 3 de setiembre de 1998.

10 Ver Ferrajoli, Luigi, Derecho y Razón, Teoría del garantismo penal, Editorial Trotta, 1995, Madrid, España, p. 763 y siguientes.

11 Ferrajoli, se refiere a estas medidas de policía como "...todas las sanciones o medidas de defensa y control social distintas de las 'penas' y sin embargo restrictivas de la libertad personal o de otros derechos fundamentales...", Ferrajoli, Luiggi, ob. cit. p. 769.

12 "El paradigima del Estado peligroso que ha sido que ha sido el modelo político-criminal, científico e ideológico más combatido (la mayor parte de las veces con arrollador éxito) en lo que va del presente siglo, se ha instalado con protagonismo absolutamente indiscutible como paradigma fundamental de la actuación policial.", Rusconi, Maximiliano A. op. cit. p. 194.

consolidar, en la actualidad, un modelo de seguridad basado —casi exclusivamente— en cuantiosas detenciones de estas características[13]. Entre los varios ejemplos que ilustran la concepción de esta práctica, elegiré dos que demuestran el carácter institucional en que aquella se funda.

El primero de ellos consiste en una nota sobre la seguridad en Buenos Aires escrita por el Comisario General Adrián Pelachi —por entonces jefe de la Policía Federal— que refiere a tal problemática del siguiente modo:

"...Hoy con la inserción firme y sostenida del país en el mundo desarrollado junto con indicadores positivos nos llegan rápidamente, aspectos negativos que concurren a afectar los niveles de vida y convivencia social. Por mencionar tan sólo uno de los factores de distorsión, que a la vez aparece con singulares connotaciones, rescato las consecuencias de la inmigración ilegal. Inmigración que básicamente viene en busca de nuevos horizontes para su realización, que estiman limitada en sus países de origen por razones socio-económicas, pero que –más allá de otras inconveniencias- ha significado la incorporación de importantes contingentes de marginales y antisociales que se agregan activamente a la delincuencia social. Así podemos citar a delincuentes peruanos, bolivianos, uruguayos, paraguayos, brasileros y otros, que recurren a la metodología de usurpación de propiedades, acrecentándose en esa zona como seguro correlato, modalidades delictivas como el arrebato, salidera de los bancos, descuidismo y boqueterismo, con el consiguiente perjuicio social[14].Perjucio que (...) termina por crear una agravada sensación térmica de inseguridad con las consecuencias que todo esto acarrea para la tranquilidad y paz social (...) En general las contravenciones policiales son aplicadas no sólo a desórdenes sociales, sino básicamente a elementos que se encuentran en virtual estado predelictual..."[15].

El otro ejemplo, se trata de un informe publicado por el diario Clarín que reproduce, a su vez, un informe elaborado por la Policía Federal para el Ministerio del Interior. En este se consigna la cantidad de personas detenidas por delitos y contravenciones en el período 1992- 1996 (1er. Semestre) y se resalta: *" que para contener la marginalidad y el estado predelictual, se apeló a las contravenciones, con un récord histórico de detenidos (150.830 durante*

---

[13] Según estadísticas de la Policía Federal en la ciudad de Buenos Aires entre los años 1992 y 1996 fueron detenidos por edictos policiales la cantidad de 593.396 personas.

[14] En la nota "El país del miedo", que trata el problema de la inseguridad urbana, publicada por Gabriel Pasquini Durán en la sección Enfoques del diario La Nación del día 30 de noviembre de 1998, el autor expresa: "Para la Policía Federal, la nueva violencia delictiva tiene dos protagonistas centrales. En primer lugar, jóvenes de dieciocho a veinte años, sumergidos en la marginación económica, social y cultural, y estimulados —a falta de mejor opción— por alcohol y drogas diversas. (...) El otro gran culpable paa la Federal es la inmigración clandestina. El argumento —de peligrosos contornos racistas— es sostenido con estadísticas".

[15] Adrián Juan Pelacchi, La seguridad en Buenos Aires, en Revista de Policía y Criminalística de la Policía Federal, N° 1, Ed. Policial, 1995, p. 58/64. El autor hace referencia en la nota diversas estadísticas, entre las que se destacan las de detenciones en el año 1994 por delitos, que alcanza la cifra de 37.484 y, contravenciones (edictos policiales), cuyo número es 135.038. Otro cuadro refiere exclusivamente a las detenciones por delitos de personas extranjeras cuyo número es 2661, comparadas a las 20.858 detenciones por edictos policiales.

1995)". El informe aclara que en el segundo semestre del año 1996 se mantienen los valores.

Una investigación empírica presentada en las Jornadas Violencia Social y Derechos Humanos en el año 1997 demuestra —en relación a las detenciones por averiguación de identidad— cómo la utilización de la figura del "sospechoso" se convirtió en el eje de la gestión policial. Del estudio surge que, en la gran mayoría de las actas —que dan cuenta de la detención de una persona para averiguar su identidad— se repiten en forma sistemática la descripción de una serie de actitudes que caracterizan al "sospechoso": *"merodear por la zona en actitud sospechosa; merodear por los rodos del lugar en actitud sospechosa; encontrarse en las intersección sin poder justificar su permanencia en el lugar; merodear por el lugar y al notar la presencia de policial adoptar una actitud que demostraba intranquilidad y nerviosismo, apreciándose claramente esfuerzos por ocultarse de la vista del preventor (...); no justificar fehacientemente su permanencia en el lugar "*[16].

Los autores analizan la relación entre la concepción de la institución sobre la seguridad y la detención sistemática de las personas consideradas como "sospechosas" en los siguientes términos: *"Las detenciones por averiguación de identidad no pueden exceder legalmente las diez horas, y la policía las realiza en base a la sospecha de que la persona puede haber cometido o llegar a cometer un hecho contravencional o delictual. Estas detenciones se realizan en su mayoría sobre grupos sociales determinados: jóvenes, pobres, migrantes. 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 mucho 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 "*[17].

La prueba producida en un juicio oral y público en el que se juzgó a dos oficiales de la Policía Federal por realizar una detención arbitraria, es un muestra elocuente del arraigo de la figura del sospechoso dentro del sistema de prevención de la institución policial. El oficial sometido proceso, al describir el motivo de sospecha que condujo a la detención de las personas, manifestó que la conducta de aquellos no era normal "*que no coincidía con la actitud del público de la feria*"[18]. Con el mismo criterio, el superior jerárquico del imputado —encargado de dirigir el operativo de seguridad del evento— declaró testimonialmente y ejemplificó el criterio utilizado para la identificación de un

---

[16] Ver Martínez, J.; Palmieri, G.; Pita M. V., Detenciones por averiguación de identidad: Policía y prácticas rutinizadas, En Izaguirre I. (coord. y comp.): Violencia social y derechos humanos, Eudeba, Buenos Aires, 1998.

[17] Ver Ver Martínez, J.; Palmieri, G.; Pita M. V., obra cit.

[18] Según causa N° 472 del Tribunal Oral Criminal N° 27. Tres jóvenes militante de un partido político fueron detenidos en el acto inaugural de la Sociedad Rural Argentina del año 1995 en momentos en que estaban realizando una conferencia de prensa. La declaración pertenece a Ronaldo Abraham Jonte, quien fuera condenado a la pena de un año de prisión en suspenso y el doble de tiempo de inabilitación por el delito de privación ilegal de la libertad.

sospechoso con la siguiente afirmación: "*una persona que trabaja en la quema no es lo mismo que un empresario o un estudiante*"[19].

Desde su nacimiento, y a pesar de padecer serios vicios, los edictos fueron incorporados gradualmente al tejido institucional. De este modo regularon el ejercicio de la fuerza del Estado hasta consolidarse como la "única herramienta" de la agencia policial para garantizar la seguridad del "orden". Claro está que este modelo paradigmático de seguridad —basado en un cuestionable criterio de prevención— no sólo fue consentido por los poderes institucionales del Estado, sino que fue asumido por aquellos como propio.

El Poder Judicial —a pesar de la manifiesta inconstitucionalidad de sus normas— avaló con decisiones de su órgano mayor la vigencia de las detenciones por edictos policiales[20]. El Congreso Nacional, por otro lado tuvo competencia —hasta el año 1994— para derogar estos instrumentos ilegales y reemplazarlos por un código respetuoso del estado de derecho. Sin embargo, careció de la voluntad política necesaria para adoptar esta medida que limite los poderes discrecionales de la Policía Federal en materia de detenciones. Por último, el poder Ejecutivo ejercido por diferentes gobiernos, tampoco cumplió con su deber de garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Por el contrario, en tanto responsable institucional de la fuerza policial, fue igual o más permeable que los otros poderes a las presiones que, desde distinto sectores, se ejercieron para no modificar el sistema policial de seguridad. La actitud adoptada por los poderes del Estado señala crudamente las debilidades institucionales para la construcción de una política de seguridad ciudadana plenamente democrática.

III. Proceso de reemplazo de los edictos policiales por un código contravencional

III. 1. Sanción de la Constitución de la ciudad de Buenos Aires

En estas condiciones institucionales los edictos policiales llegaron hasta 1996, año en que comenzó a sesionar la Asamblea Estatuyente con el mandato de sancionar la primera Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires[21]. Uno de los temas claves en la agenda de esta convención fue la reglamentación de la materia contravencional.

---

19 Según declaración del Comisario Humberto Melchor Paredes, segundo jefe de la División de Asunto Nacionales de la Policía Federal.

20 Distintos fallos de Suprema Corte de Justicia declararon la constitucionalidad del sistema arbitrario de juzgamiento de los edictos policiales. Ver también sobre este tema, Garrido, M., Guariglia, F. y Palmieri, G. obra cit.

21 El art. 129 de la Constitución Nacional reformada en el año 1994 otorgó autonomía a la Ciudad de Buenos Aires.

Recién en ese momento el poder político asumió —con mas de medio siglo de retraso— su responsabilidad institucional frente a un "problema" que, históricamente, había esquivado y relegado a la agencia policial. En aquel entonces, la medida a adoptar por los constituyentes sobre este punto significaría, inexorablemente, la derogación de los edictos policiales[22]. A partir de allí y —en forma intermitente hasta su derogación definitiva— se generó en la sociedad una profunda discusión en la que participaron distintos sectores.

Las posiciones adoptadas por cada una de las partes en este debate develarían un trasfondo semioculto que atravesaba distintos problemas y que, hasta el momento, era conocido en profundidad solamente por sus protagonistas directos: la institución policial, por una lado, y las víctimas que históricamente soportaron este ejercicio arbitrario de las facultades para detener personas, por el otro[23].

Durante la vigencia de la estatuyente, la Policía Federal ejerció diversos mecanismos de presión con el fin impedir la pérdida de la facultad de detener personas por edictos o contravenciones. Una nota publicada por el diario La Nación el 8-9-96 titulada "*Presiones que dan frutos*", menciona que *"la institución hizo no pocas gestiones para evitar la eliminación de los edictos(...) De la misma forma en que presionó ante el Ministerio del Interior y el Congreso para que la ley de autonomía porteña no le otorgue poder de policía propio al intendente porteño, la Policía Federal ahora tiene en la mira a la Convención Estatuyente, que evalúa algunos proyectos que rozan sus intereses"* [24].

En el mismo sentido, el diario Clarín, informó el día 13 de agosto[25] acerca de un operativo de la División Prevención del delito, en el cual se detuvo a dos hombres que "*andaban merodeando por la zona bancaria de Banco Patricios y ante el pedido de documentos les encontraron una pistola 9 milímetros y otra calibre 22*". La noticia cita la declaración de un oficial que participó en el operativo: *"Son*

---

22 Los partidos políticos que integraron la Convención Constituyente —representados en cuatro bloques— coincidían en la abolición de los edictos de policía. Los fundamentos, también eran compartidos por todos: la incompatibilidad de estas normas con el estado de derecho vigente. Ver diarios Clarín 13-8-1996; Página 12, 21-8-1996.

23 Al referirse a la clientela habitual del sistema policial, Zaffaroni sostiene "...este personal sufre una serie de graves violaciones a sus derechos humanos que, por lo común, es pasada completamente por alto en los discursos penales y criminológicos. Se ha reparado bastante en los últimos años en el proceso de criminalización, pero se reparado muy poco en el proceso de policización, que es igualmente deteriorante y recae también sobre los segmentos carenciados de la población. El policizado es seleccionado de la misma faja etaria masculina que los criminalizados y también conforme a un estereotipo; se le introduce en una práctica corrupta, debido al poder incontrolado de la agencia de la que pasa a ser parte; se le entrena en un discurso externo moralizante y en una práctica interna corrupta". En busca de la penas perdidas, Ed. Ediar, 1989, Buenos Aieres, p. 145,

24 La misma nota cita a una fuente policial de jerarquía que explica los motivos por los cuáles "la autoridad policial no ve con buenos ojos quedarse sin los edictos, por que los consideran una excelente herramienta para la prevención. Es la única arma que tenemos en la calle para enfrentarnos de igual a igual a los que roban (...) Si no usamos la excusa de los edictos o la averiguación de antecedentes ¿como interrogamos a los sospechosos?".

25 Por esos días se estaba tratando en asamblea estatuyente la derogación de los edictos, cuya aprobación se produjo el día 24 de setiembre.

de una banda de asaltantes conocida como Los Cucos y los dos tienen antecedente penales. Si no usamos la excusa de los edictos o la averiguación de antecedentes ¿cómo los interrogamos? ¿Qué les decimos cuando nos acercamos para ver qué hacen en la puerta de un banco durante más de una hora?"[26]. Según la nota, dentro de la Policía Federal, existe unanimidad respecto de "derogación de los edictos". Altos funcionarios de la institución opinaron en este mismo medio "*es muy delicado para nosotros, porque sabemos que hay varios proyectos en el Congreso, y también que la Asamblea Constituyente va a tratar la cuestión en algún momento (...) Sería un golpe muy duro para la Policía que decidan eliminar los edictos, porque hoy por hoy es la única arma que nos queda para enfrentar de igual a igual a los que roban en la calle y prevenir el delito en general*".

La policía se opuso férreamente a cualquier medida que intentara privarla de su sistema de detenciones. El Gobierno —tanto Nacional como local— apoyó los intereses policiales e intervino a favor de ellos[27]. Sin embargo, en el mes de octubre de 1996, los constituyentes sancionaron la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires —ubicada entre las constituciones de vanguardia en materia de derechos y libertades— que derogó los edictos policiales.

Esta misma Constitución otorgó vigencia transitoria al régimen de los edictos hasta tanto se creara la legislatura local que, en el término de 90 días, debía reemplazarlos por un código contravencional[28]. Con el fin de evitar la reproducción del modelo policial basado en detenciones arbitrarias dispuso expresamente en su art. 13, inc. 11 la siguiente prohibición: "*En materia contravencional no rige la detención preventiva. En caso de hechos que produzca daño o peligro que hiciera necesaria la aprehensión, la persona deber ser conducida directa e inmediatamente ante el juez competente*".

La medida adoptada por la Asamblea significó una importante conquista para la vigencia de los derechos fundamentales. Este logro tuvo como principal protagonista a la sociedad civil que —mediante su movilización en contra del viejo sistema de contravenciones policiales y asumiendo el control de los actos de sus representantes en la asamblea— impulsó la legislación respetuosa incorporada, finalmente, a la carta política. Sin embargo, este éxito generó distintas reacciones institucionales que constituirían, luego, un serio obstáculo para la consolidación de una legislación contravencional respetuosa de los derechos fundamentales. El límite para la institución policial de producir detenciones en materia contravencional marcada por la nueva carta política, sería uno de los principales focos de conflicto con aquella.

---

[26] Clarín, 13-8.96.

[27] El diario Clarín del 14-9-96 informó que tanto Menem como De la Rúa, se opusieron públicamente a la derogación de los edictos policiales. "Palabras mas, palabras menos, dijeron que la ciudad quedaría en un estado de indefensión si le quitaban esas normas a la Policía".

[28] La constitución de la ciudad dispuso que en materia de fondo y forma, el nuevo código contravencional debía respetar los principios consagrados en la Constitución Nacional, los pactos internacionales mencionados en el inciso 22 del artículo 75 de aquella y los contenidos en la propia carta magna de la Ciudad (Cláusula transitoria decimosegunda, inciso e. de la Constitución de la Ciudad).

Una vez sancionada la Constitución de la Ciudad y puesta en vigencia la garantía que prohibió la detención en materia contravencional, la institución policial continuó, no obstante, utilizando los edictos para detener personas en forma masiva y discrecional hasta el momento en que se aprobó el código contravencional[29]. Esta actitud adoptada por la institución policial marcaba del arraigo de las detenciones en el desenvolvimiento cotidiano de la función policial.

A pesar de diversos reclamos realizados por organizaciones de defensa de derechos civiles, las autoridades del poder político tampoco tomaron, entonces, medida alguna para garantizar el cumplimiento de la nueva garantía de la Constitución local. Por otra parte, el poder judicial rechazó distintos planteos que impugnaban las detenciones, alegando entre otros fundamentos, que el artículo constitucional de garantías no estaba vigente[30]. Los poderes del estado perdían, de este modo, una nueva oportunidad para ponerse a la cabeza de la defensa de las libertades individuales de los ciudadanos.

III. 2. La sanción del Código de Convivencia Urbana

En el año 1997 tomaron estado público los primeros anteproyectos sobre el código contravencional que debía sancionar la legislatura de la ciudad. La propuesta elaborada por la Subsecretaría de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires que se destacó por contener una gran cantidad de conductas reglamentadas[31]: sanción de arresto como pena principal[32]; desproporción entre las conductas prohibidas y sanción prevista y vaguedad en la descripción de los tipos contravencionales[33].

Como consecuencia de la fuertes críticas recibidas por distintos sectores, el gobierno local invalidó la propuesta legislativa[34]. No obstante, el poder ejecutivo de la ciudad dejó traslucir cual sería su posición en el futuro debate sobre la función que debería tener el código contravencional[35]: estaría focalizado sobre la seguridad —con la consiguiente prohibición de un sinnúmero de conductas punibles— más

---

29 A pesar de que no fueron publicadas las cifras de detenciones por edictos policiales del año 1997, aquellas se habrían mantenidos en los mismo valores que los últimos años.

30 Esta circunstancia no estaba prevista en ninguna de las disposiciones de la constitución de la ciudad.

31 El proyecto contenía mas de 250 artículos.

32 Algunas figuran preveían la posibilidad de imposición de arresto de hasta 60 días, el doble del máximo plazo previsto como sanción en los edictos policiales.

33 El art. 129, por ejemplo, establecía una sanción de arresto de hasta treinta días o multa de mil quinientos pesos a la persona que "en lugar público, de acceso público, o desde lugar privado con trscendencia a terceros, mediante palabras, gestos, actitudes, sonidos, dibujos o inscripciones soeces, afectare el decoro o los sentimientos nacionales o religiosos de otro". La formulación de este tipo contravencional era similar al edicto policial de escándalo.

34 Pagina 12, 25-9-1997

35 Esta posición no fue la adoptada por el bloque del partido de gobierno en la legislatura.

que sobre la resolución de conflictos urbanos[36].

En febrero de 1998, dos meses después de la conformación de la legislatura de la ciudad, la discusión de los diferentes proyectos sobre el código fue adquiriendo protagonismo en la agenda legislativa. Escasos días antes de su tratamiento —y cuando había transcurrido un tiempo desde su aprobación— el tratamiento del nuevo código se posicionó en el centro del debate público.

A pesar de las fuertes presiones ejercidas sobre las legislatura, el cuerpo con impuso su criterio con voto unánime y sancionó un código respetuoso de los principios democráticos destinado, fundamentalmente, a resolver los problemas que lesionan la normal convivencia entre los vecinos de la ciudad. El rol de la nueva norma —en tanto reguladora de los conflictos vecinales mas que de conductas que atentan contra la seguridad— se corporizó en el mismo código, ya que en su artículo primero se autodenomina código de convivencia urbana[37].

Mientras el cuerpo normativo reglamentaba las pautas mínimas de convivencia entre los ciudadanos, el código penal fijaba las normas de protección de los derechos y los bienes de los ciudadanos. Esta diferencia sustancial –que se proyectó sobre todas sus normas (sanciones, regulación de conductas y aspecto procedimental)— puso de manifiesto la concepción que los legisladores habían adoptado sobre la función del nuevo instrumento legal que reemplazó a los edictos.

Con esta posición, la legislatura local zanjó la intensa discusión que había precedido a la sanción de la ley generando incluso, fuertes presiones de la institución policial y del poder ejecutivo. Estos pugnaban por que las funciones del código contravencional estuviesen dirigidas a la protección de la seguridad urbana, en el sentido de que sus normas debían ser útiles para la prevención de la criminalidad, tal como —a criterio de la institución policial— los habían sido hasta el momento los viejos edictos policiales.

Al día siguiente de aprobada la ley, una nota periodística reflejó fielmente esta circunstancia: *"...Todo parecía resuelto hasta el viernes último, cuando las comisiones de Justicia y de Asuntos Constitucionales habían logrado consensuar una docena de proyectos, incluida la del jefe de Gobierno. Los legisladores habían dejado de lado las figuras conflictivas, introducidas en el proyecto del subsecretario de Gobierno, Jorge Enríquez, como la 'oferta sexual', que sanciona el ejercicio de la prostitución, y el 'acecho' que reprime el simple merodeo y la 'actitud sospechosa'. El lobby policial parecía haber perdido su última batalla. Sin embargo, las cosas se complicaron ayer, después del mediodía, cuando De la Rúa lanzó su última embestida: había que incluir el arresto en la escala penal, una*

---

[36] En los fundamentos de este anteproyecto puede leerse que "...muchas veces una contravención es una conducta anterior al delito, de modo que el control de las contravenciones cumple una importante función preventiva...".

[37] El término convivencia fue acuñando durante la vigencia de la asamblea estatuyente y reflejaba los principios por los cuales la legislación contravencional no debía contener los mismos criterios de las normas penales y menos aún de edictos policiales.

figura que hasta ese momento sólo estaba contemplada como pena sustitutiva, cuando el infractor se negaba a cumplir la sanción que le imponía el juez..."[38]. El titular de la nota de Clarín que informó la sanción del código también reflejó la diferencia entre los criterios del gobierno local y la legislatura: "*Hubo un tira y afloja entre De la Rúa y los legisladores. El Gobierno quería un código menos permisivo. Que castigara la prostitución. Y que incluyera el 'acecho' como instrumento para prevenir el delito*"[39].

Antes de avanzar en la descripción y análisis de la discusión pública generada a partir de la derogación de los edictos policiales, realizaré un breve recorrido sobre las características mas destacables del código. En primer lugar, la sanción de un código en materia contravencional, que reemplazara definitivamente los edictos policiales, constituía un logro en si mismo para la vigencia de los derechos de los ciudadanos . Su espíritu quedó plasmado en el fin de las penas previstas cuyo fin tiende a la resolución de los conflictos urbanos de un modo alternativo a la prisión y prevé esta medida sólo en casos excepcionales y constituyen, a la vez, un límite para la intervención del Estado en las conductas de los ciudadanos que no lesionaran la convivencia[40].

Los discursos parlamentarios que fundamentaron la aprobación del nuevo cuerpo normativo reflejaron una nueva concepción en materia contravencional"[41]. El legislador Suarez Lastra se refirió en los siguientes términos: "*...hemos hecho una fortísima apuesta a considerar a la seguridad, no como un límite a la libertad, sino como su condición necesaria, como su soporte. Hemos hecho una muy fuerte apuesta a lo que está en juego en la materia contravencional es la convivencia democrática, la tolerancia al derecho de los demás y la posibilidad de vivir en seguridad y libertad en un ámbito determinado como es nuestra Ciudad....*".

Sobre la preponderancia que el código le otorgaba a los derechos del ciudadano, el legislador Sbar sostuvo en el debate: "*...Como creemos que la autonomía de esta Ciudad Autónoma de Buenos Aires está dada para maximizar, para aumentar, para expandir la autonomía de sus habitantes, creemos que si ése es el objetivo supremo del Gobierno, el Código Contravencional, lejos de los nefastos edictos policiales, debió ser un Código de Convivencia. Un Código dedicado a pensar cuáles son aquellas conductas de los ciudadanos que afectan la promoción, la expansión, la mejora de la convivencia entre las personas. No cuáles conductas afectan la moral en abstracto, los poderes del Estado sin límites o la discresionalidad de un funcionario policial para detener a alguien, como decía el diputado Zaffaroni, por portación de cara, sino cuáles son las conductas que afectan la posibilidad de que otro ciudadano de la Ciudad de Buenos Aires*

---

[38] Pagina 12, 10-3-1998

[39] Clarin, 10-3-98

[40] El código, inicialmente estuvo compuesto de 71 artículos que regulan las conductas que vulneren o pongan en riesgo la integridad física; la libertad de circulación; los derechos personalísimos; la administración y servicios públicos; las personas menores de edad y los espectáculos deportivos o artísticos masivos.

[41] Estas citas corresponden a la versión taquigráfica de la sesión especial del día 9-31998.

maximice, expanda, desarrolle su propia autonomía individual".

En el mismo sentido se expresó la diputada Kismer de Olmos al fundamentar cuáles eran los fines que impulsaban la sanción del nuevo código, *"Nos sentimos felices porque consideramos que esta decisión, que también acompañamos en la sanción de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, requería de esta decisión de implementación para hacerse efectiva, no como un mecanismo sustituto de un sistema represivo que estuvo vigente por años y que acá se explicitó bien en sus consecuencias deseadas y no deseadas, sino como una forma cierta de poner en práctica los derechos y garantías que se establecieron en la Constitución de la Ciudad, como reflejo de los que imperan también en la Constitución Nacional".*

A los fines de contrarrestar aquellas razones invocadas por ciertos sectores de la sociedad, que sostenían que la seguridad urbana se vería amenazada por un código que limitara las detenciones discrecionales, el diputado Béliz argumentó: *"Quiero, ante todo, prevenir acerca de lo que puedan decir de una manera simplificadora, el día de mañana -u hoy mismo-, los que preconizan simplemente la mano dura ciega como solución afrodisíaca para resolver los problemas de inseguridad en la Argentina. Se podrá argumentar que con esta eliminación de los edictos policiales -aludo claramente a la visión corporativa, cerrada e irracional- se va a desproteger a la ciudadanía. Frente a esto caben muchas argumentaciones de índole ideológica, doctrinarias o abstractas, pero la más concreta argumentación de tipo práctico que podemos ofrecer es la incapacidad del sistema de seguridad porteño, del sistema de seguridad de la República Argentina, para impedir que en los últimos treinta años se haya duplicado la tasa de criminalidad en nuestro país; últimos treinta años en cuya mitad vivimos bajo regímenes dictatoriales, últimos treinta años que vieron y tuvieron la vigencia de los edictos policiales...".*

Dos días después de la sanción del Código, la legislatura aprobó la ley que contenía la parte procesal[42]. Para que se concrete la aprehensión, según el término utilizada por la norma, se deberá consultar al fiscal. Si éste la considera injustificada debe ordenar la libertad notificando al contraventor la fecha de comparecencia ante el ministerio público. De lo contrario, la persona "debe ser conducida directa e inmediatamente ante el juez o jueza..."[43]. De esta manera desaparecía la facultad de la institución policial de detener discrecionalmente en materia contravencional.

Todo este proceso —que abarcó el período desde la sanción de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires hasta la aprobación del código de convivencia— tuvo dos significados de gran envergadura. Propulsó por un lado, un importante paso hacia la consolidación de las libertades individuales y del estado de derecho. Esta misma circunstancia ofrecía —de cara al futuro— la posibilidad de discutir y repensar las nuevas políticas de seguridad ciudadana

---

[42] Ley N° 12, sancionada el 12-3-1998, promulgada el 13-3-1998 y publicada en el boletín oficial el 15-3-1998.

[43] Cf. art. 24 de la ley de procedimiento contravencional.

desde una concepción democrática.

Sin embargo, a pesar de que la norma legal ofrecía un marco jurídico sumamente propicio para instalar esta discusión en la arena pública, el terreno para el debate se presentaba árido debido a las posturas asumidas por los distintos actores institucionales. En efecto, una norma contravencional, esencialmente democrática, no garantizaba la plena democratización ni de las instituciones ni de un vasto sector de la sociedad que había sido atravesadas —en el transcurso de más de medio siglo— por el sistema de seguridad policial descripto.

Dicho debate se transformó en pocos días en una profunda polémica que, si bien se caracterizó por la confusión entre las distintas posiciones, considero de utilidad realizar un análisis en dos etapas claramente diferenciadas: la primera, giró en torno a la no prohibición del ejercicio de la prostitución —tanto por mujeres como travestis— y desembocó en la reforma del código cuatro meses después de haber sido sancionado; la segunda, se inició a partir de una de las tantas crisis de la seguridad urbana —que en forma intermitente alcanzó la tapa de los diarios en los últimos cinco años— y se centro en la supuesta responsabilidad del nuevo código. En ambas discusiones, la agencia policial desempeño un rol importante defendiendo, una vez mas, la vieja facultad de detención que le habían otorgado los edictos recién derogados; posición que los responsables institucionales acompañaron y apoyaron.

III.2.1 El debate generado en torno a la prostitución

Mientras que tanto en el poder político como en la institución policial prevalecía la vieja idea de un código contravencional que funcionara como herramienta para garantizar la seguridad urbana, el debate en la sociedad civil había tomado otro rumbo; mas ligado a la "moral" que a la seguridad. Así, a partir del primer día desde la sanción del código, un tema inusitado monopolizó la discusión en torno a aquel: la no incorporación del ejercicio de la prostitución dentro de la figuras prohibidas.

Una nota periodística reflejó la posición de los poderes políticos de la siguiente manera: *"El gobierno porteño no quedó conforme con el nuevo Código de Convivencia, tal como fue aprobado por la legislatura, y ya lanzó una nueva ofensiva que puede terminar con su modificación en un plazo de 180 días, según lo prevé la ley: convocará a un debate público, con participación de los vecinos, con la intención de endurecer esa norma. También dispararon contra el nuevo código el ministro del interior Carlos Corach que opinó: 'La policía necesita elementos para prevenir y reprimir el delito en la Capital", se quejó Corach. El subsecretario de Gobierno porteño, Jorge Enríquez , fue el encargado de hacer público el disgusto de su jefe, Fernando de la Rúa. 'Algunas de las posiciones que quisimos incorporar no tuvieron receptividad. A los vecinos les preocupa la seguridad, que no se atente contra sus vidas, sus propiedades, y eso no esta del todo contemplado', se lamentó el funcionario"*[44].

De acuerdo a una encuesta de opinión realizada dos días después de haberse sancionado la norma el 53,5 % de la muestra manifestó diversos grados de acuerdo con la sustitución de los edictos por el nuevo código; el 53.9% juzgó positivamente la limitación de la facultades de la policía; el 59.1 % opinó que el nuevo código contravencional no modificaría la situación de la inseguridad de la Ciudad de Buenos Aires[45] y, finalmente, el 72% se manifestó en desacuerdo con la idea de que los edictos policiales serían capaces de garantizar adecuadamente la seguridad de los vecinos[46]. Los legisladores habían dispuesto —en la misma sesión de aprobación del código— la creación de una comisión de seguimiento de la nueva norma para tener la oportunidad de receptar las inquietudes ciudadanas[47].

Según el informe elaborado por la consultora, *"este dato es susceptible de una doble lectura. Por un lado refleja una actitud de escepticismo acerca de la función de las leyes para modificar procesos sociales complejos como el de la inseguridad ciudadana. Por le otro revela un realismo elemental, basado en la percepción de que el control contravencional se refiere a materias menores y no alcanza, por su propia naturaleza, a las causas y manifestaciones principales del delito. Después de todo, los casos más debatidos como la prostitución, travestismo, patoterismo, ebriedad, violencia en el fútbol, han alcanzado una enorme difusión sin que el régimen de los edictos y los márgenes de discrecionalidad en nada hayan contribuido a un mejoramiento de la situación"*.

Durante mas de tres meses la sociedad de Buenos Aires asistió a un intenso debate público con la participación de todos los sectores, incluyendo aquí a los legisladores de la ciudad. El enfrentamiento público se redujo a dos posiciones: aquellos que se sentían afectados por el incremento del ejercicio de la prostitución en las calles de la ciudad y los que, por el contrario, consideraban que no era posible legislar sobre estas cuestiones. Según la encuesta citada, el 57.3 % de las personas manifestó estar en disconformidad con la autorización del comercio sexual en las calles y el 31% acordó con esta medida[48].

Por un lado, la rápida y eficaz movilización de algunas organizaciones vecinales, sumada a la atención periodística traducida en una amplia cobertura y la presión de los poderes ejecutivos, tanto de la esfera local como nacional, generaron en pocos días una campaña en contra del código por no haber prohibido el ejercicio libre de la prostitución. Sus efectos, según veremos, superaron ampliamente la capacidad de reacción para defender la norma

---

[44] Página 12, 11-3-1998.

[45] Según una encuesta encargada por la Ciudad de Buenos Aires, el 51% de la gente preguntada opinó que la seguridad no mejoraría ni empeoraría con la sanción del nuevo código de Convivencia. Consultora Analogías, Página 12, 6-4-1998

[46] Encuesta de opinión realizada 13 de marzo último por SOFRES IBOPE, sobre la base de 250 entrevistas de personas residentes en la ciudad de Buenos Aries.

[47] Una de las mayores críticas recibidas por la legislatura fue la falta de participación de la sociedad en el debate previo a la sanción del código.

[48] Encuesta de SOFRES IBOPE citada en nota 46.

sancionada, tanto de la legislatura como de las organizaciones de derechos civiles.

Algunos legisladores opinaban que, si bien un sector de los vecinos estuvo movilizado por intereses genuinos, otro lo hizo impulsado por la posición que la agencia policial había asumido respecto del nuevo código y su intención de demostrar la infeficacia del mismo[49].

Como ejemplo de los fundamentos de los vecinos afectados cito la opinión expresada en la prensa de dos de ellos: *"A nuestro barrio le afectan moral, económica y físicamente —sostiene un vecino de la asociación Vecinal de Constitución—. Ha habido un blanqueo de lo ilegal, invocando los derechos humanos de cierta gente, pero olvidando los derechos de los vecinos que pagamos impuestos: parece que somos todos iguales" reflejó así la opinión de uno de los vecinos afectados por la nueva norma"*[50]. La misma nota, citaba a otra vecina, de la Cooperadora de Concurrentes a la Plaza Campaña del Desierto: *"está alarmada porque el nuevo código no pena la oferta de sexo en la calle. 'Esto va a ser un desastre: entre el exhibicionismo y el hecho consumado hay un trecho muy corto".*

Por otro lado, las organizaciones de derechos humanos y derechos civiles, que agruparon las víctimas históricas de las detenciones por edictos policiales, manifestaron su postura favorable al código contravencional. Entendían que la sanción de la prostitución significaría un serio retroceso para las libertades individuales reconocidas y que su penalización daría lugar, nuevamente, al ejercicio discrecional de la fuerza policial[51].

Entre los proyectos presentados, la figura de la *"oferta de sexo en la vía pública"* había sido la de mayor controversia. Podríamos trazar, brevemente, un espectro desde el proyecto prohibicionista —impulsado por el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y apoyado por los bloques de Nueva Dirigencia y Bloque Porteño— hasta la propuesta de los miembros del Frepaso, que sólo hacía referencia a las posibles consecuencias que la actividad mencionada podría acarrear. Entre estas posturas, también se presentaron proyectos que podrían ubicarse en un lugar intermedio.

Paradójicamente, mientras la policía sostenía en público que con la nueva norma no podía combatir la prostitución, desde la legislatura se realizaron graves denuncias sobre un aspecto neurálgico para la institución: la

---

[49] "¿Usted cree que la ley modificó la seguridad en Buenos Aires? Yo no puedo decir nada, hable con los vecinos y ellos le van a contar. Hay conductas que ya no se sancionan, como el desorden en la calle, la falta de respeto a una mujer, llevar ganzúas cerca de una playa de estacionamiento; eso explica que haya menos detenidos y podría dificultar la prevención de delitos. Pero nosotros vamos a manejarnos con las normas que votaron los legisladores, que representan a la gente", Entrevista realizada al Crio. Inspector, Luis Santiago Fernández, por entonces Director de Seguridad metropolitana, La Nación del 23-3-1998

[50] Clarín, 11-3-1998

[51] Pagina 12, 13-3-1998

recaudación ilegal instrumentada mediante los antiguos edictos policiales. Según el diario Clarín *"en conferencia de prensa, la Policía sostuvo que con la sanción del nuevo Código de Convivencia ya no hay elementos para combatir la prostitución. Un rato después el vicepresidente de la legislatura, Aníbal Ibarra, acusó a la Policía de tolerar y consentir el funcionamiento de cientos de prostibulos en la Capital, a pesar de que están prohibidos por la ley"*.[52] De este modo los edictos policiales en tanto fuente de corrupción fueron integrandos al debate.

La presión que se ejerció sobre la legislatura fue tan fuerte que —antes de cumplirse los 180 días fijados para el seguimiento y la discusión de eventuales modificaciones— aquella dispuso sancionar algunas modificaciones al código contravencional. A diferencia del consenso logrado entre los bloques para la aprobación del código contravencional, el debate público obstaculizó seriamente la posibilidad de acordar un proyecto común. En esta disputa la institución policial —tanto a través de los vecinos como del poder político— canalizó sus intereses para recuperar la facultad de detener personas sin la mediación fiscal y la incorporación de figuras como el "acecho" o "merodeo". Estas figuras, a criterio de la institución policial reemplazarían la utilización que la agencia hacía de los edictos. Sin embargo, aquellos no la contemplaban en ninguna de sus normas, sino que según el argumento de la policía su aplicación era utilizada "como excusa" para detener a personas próximas a delinquir.

Un aspecto importante de destacar es que, en casi todos los proyectos de reforma presentados, el interés se centró en temas relacionados con una idea de "convivencia armónica" y "tranquilidad pública". La única excepción a esta postura la constituyó el proyecto del Gobierno de la Ciudad que, además de prohibir la prostitución, insistió en la idea de incorporar la figura de *"merodeador o acechador"*[53].

Finalmente, el día 2 de julio, la legislatura votó la modificación del código de convivencia e incorporó, entre otras figuras, la de "alteración de la tranquilidad pública". Esta norma no penalizó en forma directa la oferta sexual ni reglamentó, tampoco, el ejercicio de la prostitución. En los casos en que tal ejercicio produjera alteraciones a la tranquilidad pública —ya sea por la perturbación del espacio o la producción de ruidos frente o cerca de viviendas, establecimientos educativos o templos— esta actividad sería objeto de sanción. Sin embargo, la norma aprobada reglamentó, en forma precisa, que en las situaciones en las que se debiera intervenir mediante coacción directa o llevarse a cabo la aprehensión del o las contraventoras, sería el Ministerio Público el que dispondría las medidas a tomar[54].

La reforma al código contravencional recibió diversas críticas entre las que,

---

[52] Clarin, 9-5-1998

[53] El proyecto presentado por el vice jefe de gobierno propuso la inclusión de las figuras de Reincidencia; Acecho; Oferta de comercio sexual y deterioros de la propiedad.

[54] Articulo 71 incorporado por ley N° 42 del 2-7-1998.

nuevamente, se destacaron las del gobierno nacional y del gobierno porteño. El jefe del gobierno local tildó al código como un híbrido y se manifestó preocupado por el vació legal que, a su criterio, aquel produciría[55]. Desde ese momento, el gobierno de la ciudad de Buenos Aries realizó no pocos intentos para introducir nuevamente figuras que prohiban la prostitución, dando así una señal a los vecinos disconformes.

En una conferencia de prensa realizada en el Departamento Central de Policía con motivo de la modificación al código, el secretario de Seguridad Interior lo tildo *"de ser un mamarracho emparchado"* al mismo tiempo que anunció que enviaría un proyecto de ley al Congreso para tipificar en el Código Penal "escándalos por prostitución en la vía pública". De esa manera, la Policía Federal podría volver a detener, tal como ocurría durante la vigencia de los edictos policiales[56]. Según la nota periodística, el funcionario del gobierno nacional al referirse sobre la modificación expresó que *"nos esta obligando a convivir sí, pero con la marginalidad"*.

Desde el principio de este proceso, la discusión del código había sido incorporada por los partidos políticos a la agenda de los temas con demanda electoral. Con el correr de los días la polémica por la prostitución se fue diluyendo y quedó, así, relegada a un segundo plano por una de las tantas crisis de la seguridad urbana.

III.2.2 El código de convivencia y la crisis de la inseguridad urbana

Si los primeros meses desde la sanción del código, la discusión —con activa participación de la sociedad civil— giró en torno a la legalización o no de la prostitución, hacia fines de agosto este escenario se había desplazado: como tantas veces a lo largo de los últimos años una nueva crisis en la seguridad había alcanzado la tapa de los diarios.

En este caso, la publicidad de una seguidilla de robos a restaurantes y bares produjeron alarma en la sociedad e impulsaron, así, una nueva discusión sobre las causas de un supuesto aumento de la criminalidad y sus posibles soluciones[57]. Ante esta nueva crisis, la institución policial —apoyada por el gobierno nacional— argumentó que no poseía instrumentos para la prevención ni represión del delito, y propuso como solución el endurecimiento de la leyes.

A los argumentos históricos esgrimidos para fundar esta posición, se sumaron las críticas al código de convivencia en tanto había despojado a la institución de la "herramienta fundamental" para la prevención del delito: la facultad de detener personas en virtual estado "predelictual".

---

[55] Clarin, 4-7-1998

[56] Clarin, 4-7-1998

[57] Clarín, 30-8-1998

Ante el inminente lanzamiento de un nuevo plan de seguridad, la jefatura de la Policía Federal reconoció que operativo del año anterior no había dado resultado. El mismo consistió en sumar a la calle 700 efectivos y controlar los límites entre la Ciudad y la General Paz—. El jefe de la división Seguridad Metropolitana "*coincidiendo con el jefe de la fuerza, señaló a la legislación penal y al Código de Convivencia —en vigencia desde hace cinco meses— como algunos de los obstáculos a la hora de combatir la delincuencia. Sobre las leyes penales dijo: 'Los delincuentes no se ven desalentados por la ley, la mayoría de los delitos son excarcelables y las personas que cometen delitos no excarcelables no cumplen sus condenas en prisión...'. Y sobre el código lanzó una opinión para la polémica: 'Si el código establece la actuación de jueces, fiscales y defensores, por qué no se incluyen figuras como la del merodeo, que nos permitiría retirar de la vía pública a los contraventores y así realizar una prevención mas efectiva*"[58].

Finalmente, el 31 de agosto último, la Policía Federal lanzó un nuevo plan de seguridad denominado "Espiral urbana", con el fin de dar soluciones al conflicto generado a raíz de los últimos hechos de criminalidad. El nuevo plan consistió nuevamente en incorporar 500 policías a los que ya patrullaban las calles. La modalidad con la que trabajaron se denominó —según la información de la Institución— "saturación de zonas" con *rastrillajes* de áreas mas dinámicos y numerosos.

El nuevo operativo de seguridad fue ampliamente publicitado en los medios de comunicación y desde su inicio generó una dura disputa entre la agencia policial, por un lado, y los fiscales y algunos legisladores porteños, por el otro. Según el Director General de Operaciones, el objetivo de este plan era "*saturar con presencia policial los puntos mas conflictivos de la Capital...Como el Código Contravencional no nos da las herramientas necesarias para hacer prevención, la única forma de hacerlo es aumentando la presencia de este modo*"[59].

Ante la pregunta de un periodista, el jefe de la división Seguridad Metropolitana manifestó el día de su lanzamiento que *"El Código de Convivencia no es operativo, porque no permite la prevención. No cuenta con las figuras necesarias. Sólo nos habilita a pedir identificación. Si el sospechoso tiene una ganzúa, se la podemos secuestrar. Pero no lo podemos detener por que no había llegado a robar nada. No hay prevención*"[60].

Dos días después de iniciado el nuevo operativo de seguridad, se informó, desde la institución policial, que durante las primeras 32 horas se habían detenido 348 personas[61]. Según la información brindada por la Policía Federal,

---

[58] Clarín, 29-8-1998

[59] Clarín, 1-9-1998 "La policía lanzó el Servicio Metropolitano Especial, o Espiral Urbano, para prevenir los asaltos. Cuenta con 400 hombres divididos en cuatro cuerpos y apoyado por vehículos y helicopteros. La crisis en torno de la seguridad sirvió para una nueva embestida oficial contre el Código de Convivencia". Página 12, 1-9-1998

[60] Página 12, 1-9-1998

[61] Clarín, 2-9-1998

mas de la mitad de las detenciones habían sido justificadas por su actitud sospechosa y se habían utilizado para ello la facultad policial de averiguación de identidad[62]. La misma fuente policial también sostuvo que el noventa por ciento de las personas detenidas por esta facultad, fue liberada por no poseer ningún impedimento legal.

Del análisis de las noticias periodísticas es posible inferir que en el centro del operativo de seguridad policial "*espira urbana*" se encontraban, nuevamente, las detenciones discresionales de los sospechosos utilizando para ello una vieja figura legal. Los propios responsables de la institución manifestaron que la adopción de esta medida había sido consecuencia de la seria limitación fijada por el código de convivencia en materia de detenciones policiales. Por otro lado, a juzgar por la información institucional respecto de la cantidad de personas detenidas, la cifra diaria se acercaría a las cuatrocientas que se producían con la vigencia de los edictos policiales.

La utilización de esta figura para reemplazar a los edictos había sido anunciada —en una entrevista periodística— por el jefe de Seguridad Metropolitana pocos días después de la aprobación del código de convivencia. Sosteniendo una posición que luego modificaría, el jefe policial refutó que el nuevo código le quitara herramientas a la policía o que afectara la situación de la seguridad. Según su opinión, la ausencia del "merodeo" en el cuerpo normativo no limita a la policía sino que *"tendremos que usar otra figura"*[63].

El lanzamiento del operativo policial de seguridad, contó con amplio apoyo de los responsables políticos de la Institución policial quienes, a través de sus declaraciones periodísticas insistieron en comparar la eficacia de los viejos edictos policiales con la supuesta ineficacia de la nueva norma. El Secretario de Seguridad Interior manifestó, por esos días, que entre marzo y agosto de 1997 se habían detenido 62.995 personas, mientras que en el mismo período de 1998, en vigencia el Código de Convivencia, la cifra descendió a 675 personas. En el mismo sentido, el jefe de la Policía Federal, sostuvo que "*no ha habido un solo arresto desde que se puso en vigencia el nuevo Código*[64].

Justamente, la actitud adoptada por la agencia policial respecto a la aplicación del código generó una ardua disputa entre la institución, por un lado, y los fiscales de la Cámara Contravencional y los legisladores por el otro. Desde que se puso en vigencia la nueva normativa, los representantes del ministerio público y los legisladores vieron en la institución policial un serio obstáculo para demostrar a la sociedad las ventajas del nuevo instrumento legal[65].

---

[62] Según la información periodística, esta cifra de detenciones pertenecía a las realizadas por los nuevos grupos que integraron el operativo, sin contar las detenciones que por la misma causal se habían producido en las comisarías o el resto de las divisiones.

[63] Página 12, 14-3-1998

[64] Página 12, 4-9-1998

[65] Página 12, 4-9-1998.

Esta circunstancia motivó el dictado de varias resoluciones por parte de los fiscales de la Cámara Contravencional con una serie de instructivos dirigidos al Jefe de la Policía Federal. Mientras que en algunas de ellas, los funcionarios establecieron criterios para la aplicación del nuevo código, en otros, manifestaron al responsable de la Institución policial su disconformidad con la actitud frente a la nueva norma por parte de los funcionarios policiales.

La resolución —dictada el 11 de agosto último—, puso en conocimiento del Jefe de la institución determinada información estadística recabada entre el 18 de marzo y el 28 de julio del corriente año. Propuso también la organización de cursos y seminarios de capacitación en la nueva materia contravencional, para oficiales de la institución, con la participación de ese Ministerio Público[66]. Los considerandos destacan las falencias para la aplicación del código: *"Un nivel de actuación en la calle artificialmente bajo, tal cual se expresa en los cuadros comparativos que se agregan como ANEXO A, de los que se desprende que en todo el lapso comprendido desde la puesta en vigencia del Código, algunas seccionales (...) no han labrado acta alguna o sólo lo han hecho en una o dos oportunidades".*

La precaria relación entre los legisladores de la Ciudad y la Policía Federal quedó al desnudo cuando se produjo la reunión entre los miembros de la comisión de seguimiento y el Jefe de Seguridad Metropolitana, quien había sido el funcionario de la institución policial que mayor participación había tenido en el debate público sobre el código[67].

El funcionario policial explicó a los legisladores cuál era la posición institucional de la fuerza policial ante el nuevo código. Su principal objeción apuntó al carácter deficitario de la norma en materia de prevención del delito. Sostuvo que *"desaparecieron muchas figuras, como el edicto de Hotel, Registro e Identificación, que era muy importante para la prevención delictual. En estos momentos no hay en la Ciudad de Buenos Aires ninguna autoridad que pueda controlar quién está viviendo en un hotel. Si bien uno tiene derecho a ir a un hotel, puede haber, y los hay, indocumentados y no hay nadie que controle eso, porque desapareció la facultad de la Policía Federal para inspeccionar los hoteles de pasajeros en ese sentido. Con respecto a los edictos de Seguridad Pública, hay una cantidad de figuras que no están previstas y que no son actos preparatorios de acuerdo al Código Penal, pero, sin embargo, servían para prevenir el delito".*

Varios de los legisladores presentes plantearon, al jefe policial, sus inquietudes a raíz de la gran cantidad de reclamos de vecinos que denunciaban una actitud pasiva por parte de funcionarios policiales de comisarías ante el pedido de intervención por un hecho delictivo o contravencional. Según los legisladores, las denuncias hacían referencia a las respuestas esgrimidas por los funcionarios policiales quienes justificaban su actitud manifestando a los ciudadanos que no podían actuar debido a la limitación impuesta por el nuevo

---

[66] Partes de los problemas detectados por los funcionarios judiciales para la aplicación del código era la falta de un criterio de interpretación de la norma correcto.

[67] Celebrada el 30-4-1998

código de convivencia.

La posición institucional frente al código también quedó reflejada en una extensa entrevista periodística realizada también al jefe de Seguridad Metropolitana, pocos días después del lanzamiento del operativo "espiral urbana"[68]. Sobre la eficacia del código en materia preventiva, el funcionario explicó que es deficitario porque, entre otras cosas, no se puede *"llevar"* a alguien que está merodeando. Ante la pregunta del periodista acerca de cuál era su propuesta y porqué cría conveniente detener a una persona cuando no estaba cometiendo ninguna conducta delictiva, el Jefe policial respondió: *"Yo no propongo nada. Se ha sancionado un Código de Convivencia Urbana que no prevé esa circunstancia. Entonces o la gente se acostumbra a vivir con esos delincuentes o los legisladores me dan una legislación con la que yo los pueda meter presos. O los pueda sacar de mi ciudad".*

En forma paralela a esta serie de críticas al código vertidas por los responsables de la Policía Federal, el personal subalterno de la institución mantuvo la misma línea argumentativa. Esta afirmación se deduce de las declaraciones vertidas por algunos de ellos a la prensa escrita y de una seria de entrevistas informales con agentes de calle realizadas en el marco de esta investigación.

Con motivo de un procedimiento de detención por averiguación de antecedentes —que derivó en un enfrentamiento armado entre personal de las brigadas de prevención del delito y la persona prevenida— resultó herida una mujer embarazada que caminaba por el lugar. El diario Clarín informó, junto a la nota principal sobre el procedimiento, que la división Prevención del Delito de la Policía Federal trabaja casi exclusivamente en la calle. Sus brigadas —grupos formados por tres hombres— recorren la ciudad haciendo vigilancia en determinados puntos y a horas pico. Según la nota, un ex integrante de esa división manifestó que *"durante el año pasado era habitual que llegaran alrededor de 70 personas detenidas por día al Departamento de Policía, generalmente acusadas por las figuras de 'vagancia y mendicidad' o '"merodeo', pero —según expresa la nota— los edictos ya no están, y ahora la policía no puede detener a nadie que no esté cometiendo un delito*[69].

En una de las entrevistas informales realizadas, podemos apreciar que en relación a los cambios, uno de los agentes utilizó como ejemplo a los "pungas" para manifestar que *"están todos dando vueltas por la plaza y nosotros los conocemos. Pero ahora hasta que no roban a alguien no podemos hacer nada....Antes, les podíamos decir 'Caballero, me va a tener que acompañar'. Ahora no, las comisarías están vacías porque nosotros ya no podemos detener....Ya no podemos hacer prevención, nos quitaron la prevención"*[70].

---

[68] Página 12, 6-9-1998

[69] Clarín, 24-9-1998

[70] Conversación mantenida con un agente policial, el día 22 de marzo por la mañana en una plaza.

En otra entrevista[71] con dos agentes, uno sostuvo que "*ahora no hay seguridad....Nos ataron de manos, podemos caminar pero no podemos hacer nada...La policía está sólo para los delitos, las contravenciones ya no sirven...Ahora no podemos darle seguridad a Ud. Antes había 415 detenciones por día, las veinticuatro horas del día. Ahora, hace dos días que no hay ninguna*".

Sobre la incidencia de la derogación de los edictos y la sanción del nuevo código en la ciudad, otro de los agentes entrevistados manifestó: *"Nosotros lo que vemos es que tenemos menos trabajo...Acá trabajaban muchos pungas por toda esta zona, y antes nosotros cuando los veíamos los llevábamos. Los veíamos que andaban por la zona, los llevábamos y ahora no. No se los puede llevar, si no los encontramos trabajando justo, pueden andar caminando y no podemos hacer nada"*[72].

No fueron publicados los resultados del operativo de seguridad "espiral urbana". Sin embargo, sus efectos se fueron diluyendo ante una escalada discursiva a favor de la "mano dura" como solución al problema de la inseguridad, propuesta por el presidente de la Nación —en el marco de una entrevista periodística—; postura de la que el resto de los sectores políticos tuvieron serias dificultades para diferenciarse. Por el lado del gobierno nacional, el Secretario de Seguridad elaboró un proyecto que prevé, entre otras medidas, el aumento de las penas para reincidentes y la reducción del régimen de excarcelación. Se destaca, en este proyecto, la creación de la figura de "conspiración delictiva", que castiga conductas que tiendan al delito, o las actitudes sospechosas que —según el diario Clarín— devuelve a la Policía atribuciones perdidas con el fin de los edictos policiales[73].

En el mismo sentido, el gobierno de la Ciudad —como en otras oportunidades— enfocó el tema de la inseguridad en torno al código contravencional elaborando un nuevo proyecto para incorporarle la figura de "*acecho*" reemplazando, así, la anterior figura de "*merodeo*" cuya introducción mediante las anteriores reformas había sido rechazada por la legislatura porteña[74]. Por último, algunos dirigentes del FREPASO también se sumaron a esta discusión anunciando la elaboración de un proyecto de "endurecimiento" de las penas.

Por su parte, el nuevo operativo de la Policía Federal que, según vimos, se basó fundamentalmente en la detención de "sospechosos" no contó con la adhesión de la sociedad civil. Según un sondeo de opinión publicado por la prensa el 72% de las personas encuestadas, no confiaba en el operativo[75].

---

[71] 22-3-1998 en el barrio de San Telmo.

[72] 29-3-1998 en Barrio Norte.

[73] Clarín, 24-9-1998

[74] Clarín, 24-9-1998

[75] Pregunta incorporada a una encuesta realizada sobre la base de 352 casos en la Capital Federal por la consultora Centro de Estudios Sociales SRL.

IV. Las causas de las reacciones institucionales ante la sanción del nuevo código

Como fue descripto, el reemplazo de los viejos edictos policiales por la sanción del código de convivencia tuvo profundas consecuencias en todas las instituciones involucradas, de una u otra manera, en la problemática de la seguridad ciudadana. A los fines de una mejor comprensión de estas reacciones, realizaré un análisis de las causas que —a mi criterio— influyeron en las diferentes posiciones adoptadas por la institución policial, el poder político y la sociedad civil.

IV.1. La institución policial ante el Código de Convivencia

El proceso que culminó con la derogación de los edictos policiales produjo, hacia adentro de la Policía Federal, un impacto cuyas consecuencias todavía no pueden ser evaluadas debido al escaso tiempo transcurrido. Sin embargo, es posible afirmar que los efectos de aquella medida legislativa produjeron un corte transversal en la gestión policial en materia de seguridad. En efecto, según la descripción realizada hasta el momento, la agencia policial desempeñó su función de seguridad, utilizando para ello las detenciones masivas de personas que —conforme al criterio difundido en la institución eran consideradas sospechosas.

Esta política de detenciones —por edictos o averiguación de identidad—, sin el debido contralor o con un control institucional deficitario, constituyó un mecanismo de control social de las clases potencialmente "peligrosas". En este marco, la institución ha configurado, con el correr del tiempo, un sistema de evaluación de su función preventiva basada en la cantidad de personas detenidas en estado "predelictual".

El informe elaborado por la Policía Federal —citado en el apartado II— consigna la cantidad de personas detenidas por delitos y contravenciones en el período 1992-1996 (1er semestre) y destaca: " *que para contener la marginalidad y el estado predelictual, se apeló a las contravenciones, con un récord histórico de detenidos (150.830 durante 1995).*

La lógica de este criterio de prevención consistía en asignarle a la cantidad de personas detenidas por edictos, un fin preventivo respecto de la criminalidad: a mayor cantidad de detenciones de personas en estado "predelictual", menor sería la cantidad de personas que cometerían delitos.

A los fines evaluar en forma concreta el resultado de esta política prevencional, la institución confeccionó estadísticas anuales sobre personas detenidas. Las

cifras eran discriminadas entre detenciones por delitos y contravenciones[76]. Mientras que en el año 1992 la cantidad de detenciones por edictos fue de 59.315 personas y por delitos de 34.536, cuatro años después, en tanto las detenciones por edictos fueron de 153.473, las producidas por delitos también aumentaron hasta 47.541.

Según puede observarse, parecería cuestionable la eficacia del citado método de prevención como mecanismo para garantizar la seguridad urbana. En efecto, el aumento sostenido de las detenciones por edictos policiales no ha significado la disminución de las detenciones por delitos. Por el contrario, existe una relación directamente proporcional entre el aumento de una y otra clase de detenciones policiales.

Dentro de este esquema organizacional de medición de la gestión policial, estas privaciones de libertad producidas en un año tiene una doble función: hacia adentro de la institución es percibida como demostración de la capacidad de trabajo de una comisaría o división. Esta circunstancia constituye un factor importante para la promoción jerárquica de sus miembros. Hacia afuera, en la opinión pública, son exhibidas como una clara muestra de eficacia en el cumplimiento de la función policial[77].

El contenido del informe de la Policía Federal citado en los párrafos precedentes, junto a la amplia publicidad que en forma anual la institución realiza del aumento de las detenciones por edictos y averiguación de identidad, reflejan una política institucional de la fuerza cuyo objetivo pareciera ser demostrar a la sociedad su eficacia para controlar la seguridad urbana.

Este sistema burocratizado de evaluación ejerce una gran presión sobre todo el personal superior quién, a su vez, la proyecta sobre el inferior ordenando la detención masiva de ciudadanos. En una de las conversaciones mantenidas con un agente de calle sobre los efectos de la derogación de los edictos policiales, este expresó que *"...se detenía a cualquiera por no tener documento y para saber quién era. Por ejemplo, yo estoy en un lugar y muchas veces estoy presionado por un comisario que me dice que le lleve gente. Si yo no le llevo detenidos, me dice que no trabajo. Entonces el me dice que soy un inútil porque no..., pero no cuando los vecinos dicen que soy buen policía porque no les roban nada. Soy un mal policía porque no le paso tantos presos...."*[78]

Un ejemplo paradigmático sobre este punto lo demuestra la declaración testimonial de un suboficial de la policía en un juicio oral y público realizado en

---

[76] Esto surge de la opinión de diversos miembros de la institución policial y también de diversas publicaciones de la Policía Federal.

[77] Ver sobre este punto, Martinez, M.J.; Palmieri, G.;Pita, M. V., obra cit.; También ver informe "La inseguridad policial. Violencia de las fuerzas de seguridad en la Argentina", CELS/Human Rights Watch, Eudeba, 1998, p. 93 y siguientes.

[78] Conversación mantenida con un agente policial el día 5 de abril de 1998 en la ciudad de Buenos Aires.

mayo de 1996[79]. El fallo judicial expresa la opinión del funcionario policial en los siguientes términos: "*sobre los motivos que lo llevaron a solicitar al imputado la exhibición de su documentación identificatoria, el suboficial indicó que normalmente, para dar imagen de seguridad a la gente que vivía por la zona, el personal policial de la dependencia a la cual él pertenecía pasaba por el lugar y 'para, para identificar gente...*".

Respecto del motivo de la detención del imputado en el caso que se juzgó, el suboficial relató "*como en otra oportunidad, me bajé (del patrullero) y agarré al que tenía mas cerca*". Según la sentencia, cuando se le preguntó al funcionario policial el motivo de la identificación de las personas en la puerta del local bailable y centro cultural "Babilonia", el agente explicó "*que esa tarea se realizaba por 'órdenes superiores', las que, si bien no indicaban cuántas 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 lugares bailables*"

Esta práctica también fue denunciada judicialmente por un ex oficial de la Policía Federal, quien se refirió a ella como una comisión reiterada del delito de privación ilegal de la libertad de miles de personas por mes, quienes eran detenidas arbitrariamente por personal de la comisaría por orden del comisario, imputándoles la violación a distintos edictos policiales. Según conversaciones mantenidas con el denunciante, lo mismo sucedía con gran cantidad de personas detenidas con el fin de averiguar su identidad. El fin de estas detenciones masivas era, según el ex oficial "*justificar una gran actividad de tipo prevencional*"[80].

Un oficial que testimonió en esta causa, expresó que durante el año 1994 fueron detenidas 3000 personas y en 1995 el número ascendió a 5000, lo que según sus palabras "*...evidencia un marcado incremento en la tarea prevencional...*". Al respecto, un suboficial declaró "*...que cada tanto llegaba la orden de la jefatura de la dependencia de 'hacer estadística, lo que significaba que había que llevar adelante detenciones sí o sí, y consecuentemente se producían detenciones de contraventoras cualquiera fuese su situación, lo que le era relatado por las contraventoras que, por ejemplo, le mostraban la bolsa del supermercado indicándole que habían salido a hacer compras y no estaban 'trabajando', no obstante lo cual y como eran conocidas se las llevaba igual. Asimismo si estaban trabajando, aún sin hacer escándalo, se las llevaban a la comisaría...*". Por último, otro miembro de la misma comisaría relató la obsesiva exigencia del comisario respecto de las estadísticas de actuaciones con detenidos.

En los cuadros que se presentan a continuación se exhiben las detenciones policiales por edictos y delitos entre los años 1992 y 1996.

---

[79] Según testimonio de la sentencia dictada en causa N°257, caratulada "Carlos Welington Heredia s/resistencia a la autoridad y daños" que tramitó por ante el Tribunal Oral en lo Criminal N°23. El imputado en ese proceso se había negado a ser detenido por personal policial para ser identificado debido a que no existía ninguna causa que lo justifique. Con anterioridad a este procedimiento, el imputado había sido detenido por personal de la misma comisaría en ocho oportunidades.

[80] Ver denuncia realizada por Hugo Airali, en causa 36.560, ante el Juzgado de Primera Instancia en lo Criminal y Correccional de Instrucción N° 33.

FUENTE: POLICÍA FEDERAL ARGENTINA
DETENIDOS POR CONTRAVENCIONES – AÑOS 1992—1996

AÑO	TOTAL
1992	59.315
1993	94.740
1994	135.038
1995	150.830
1996	153.473
TOTAL	593.396

FUENTE: POLICÍA FEDERAL ARGENTINA
DETENIDOS POR DELITOS – AÑOS 1992—1996

AÑO	TOTAL
1992	34.536
1993	39.346
1994	37.616
1995	41.885
1996	47.541
TOTAL	200.924

Según puede observarse, de 794.320 detenciones llevadas a cabo por la Policía entre los años 1992 y 1996, 539.396 fueron producidas por la aplicación de los derogados edictos policiales y 200.924 lo fueron por la represión de delitos. Estas cifras, traducidas en porcentajes, indicarían que el 74.70% de las detenciones policiales fueron realizadas aplicado la discrecionalidad del viejo sistema contravencional y sólo el restante 26.30% correspondieron a la represión de algún delito. La brecha entre detenciones discrecionales y por delitos es aún mayor si a las primeras se suman las producidas por averiguación identidad que —en los últimos años— ha superado la cantidad de cincuentamil.

Por lo tanto, alrededor del 80 % de las detenciones que realiza la Policía Federal estarían relacionadas con el fin preventivo asignado por la agencia a aquella práctica. Ante la magnitud de estas cifras emerge, en forma inevitable, preguntarse por la eficacia de esta política institucional de prevención del delito. Especialmente si —como hemos visto— desde sus orígenes se ha transformado en una política gubernamental.

No parece razonable un sistema de seguridad estructurado alrededor de la detención discrecional y azarosa de 200.000 personas al año como una forma de encontrar un delincuente o prevenir un delito. Al respecto, son mas que elocuentes los resultados que surgen del trabajo citado sobre detenciones por establecimiento de identidad (averiguación de antecedentes). Dicha investigación arroja que de 2.156 detenciones producidas en el mes de setiembre de 1995, en todo el territorio de la ciudad de Buenos Aires, sólo en 7 casos existía solicitud

de captura sobre la persona detenida[81].

Otro aspecto a analizar a la hora de evaluar la eficacia de esta política de detenciones masivas, está relacionado con la utilización de los recursos —humanos y materiales— por parte del Estado para su aplicación. Según la información brindada por funcionarios policiales con muchos años de experiencia en la Policía Federal, todo el proceso de aplicación de un edicto policial insumía —desde la detención hasta la firma de la sentencia administrativa— la intervención de entre diez a catorce policías y se confeccionaba un sumario que contenía aproximadamente 15 hojas[82].

Un oficial —con mas de veinte años de servicio en la Policía Federal— opinó que la actividad contravencional ejecutada por la institución *atrofiaba* todo el funcionamiento diario de una comisaría. Sostuvo que la cantidad de detenciones diarias por edictos en una seccional —entre 30 y 40— prácticamente imposibilitaban el ejercicio de cualquier otra actividad.

Respecto de esta práctica, Sofía Tiscornia sostiene que, demorar cientos de miles de personas por año en las comisarías para detener a algunas decenas de delincuentes habituales, es sin duda un despropósito y un despilfarro de recursos públicos y de libertades ajenas[83]. La muestra más cabal de la ineficacia en materia de prevención de la criminalidad lo constituye las sucesivas crisis de inseguridad urbana que desde hace años han tomado estado público, con los edictos policiales en plena vigencia.

Expertos en la materia opinan que, otro factor que también incidía la eficiencia de este sistema contravencional sería la eventual fuente de corrupción que podía generar entre las filas de la fuerza policial[84]. Como cualquier sistema organizacional el desvío de los recursos con fines diversos de los establecidos para su funcionamiento limita seriamente su capacidad de acción. Este aspecto de los edictos policiales también había formado parte de la discusión entre los protagonistas del debate [85].

---

[81] Ver Martínez, María Josefina; Palmieri, Gustavo y Pita, María Victoria, op. cit.

[82] En las detenciones por averiguación de identidad la cantidad de personal policial interviniente es levemente menor.

[83] Tiscornia, Sofía, op. cit.

[84] Sobre este punto Raúl Zaffaroni sostuvo que "no hay país del mundo en que la delincuencia contra la propiedad se controle permitiendo que la policía detenga a cualquiera o que juzgue e imponga penas. Por el contrario, se sabe que eso corrompe a la policía, la deteriora como institución y la vuelve ineficas", en Táctica de control del delito" (nota de opinión), La Nación, 15-3-1997

[85] En el mes de julio, en momentos en que se debatía las posibles reformas al código contravencional para incluir incorporar como figura punible a la prostitución callejera tomó estado público una denuncia contra un juez federal que involucraba también al jefe de Seguridad Personal[85] de la Policía Federal, por presunta protección de la prostitución. Este hecho significó el pedido de juicio político del magistrado y el pase a disponibilidad del alto oficial de la institución. Por otra parte, hechos similares son objeto de otra investigación judicial cuyas consecuencias, según publicaciones periodísticas, han causado un gran impacto hacia el interior de la institución policial. Se trata de una denuncia presentada por un vendedor ambulante que desarrollaba su actividad en el barrio de Constitución, jurisdicción de la comisaría 16. Según el diario La Nación "cuatro suboficiales de la Policía Federal revelaron ante la Justicia detalles de una

A los fines de analiza la eficacia de esta política no podemos desconocer que la criminalidad se ha transformado en una problemática extremadamente compleja en la cual intervienen una serie de factores muy diversos de aquellos que conformaron —en el siglo pasado— el viejo "paradigma del estado peligroso". Ante este nuevo marco, mantener una política de prevención del delito basada en la detención de miles de personas en permanente "estado predelictual" tuvo —tal como surge de la descripción realizada— dos consecuencias de igual gravedad: en primer lugar, significó una grave lesión al Estado de Derecho; por otro lado, este sistema de seguridad también demostró profundos signos de ineficacia.

Para la institución policial la eliminación de las facultades de detención discrecional, como consecuencia del reemplazo de los edictos policiales por el código de convivencia urbana, tuvo efectos mucho mas agudos que aquellos posibles de observar en la superficie. En efecto, de acuerdo a lo que se ha descripto, la medida legislativa atravesó los cimientos mismos sobre los cuales la Policía Federal había construido —a lo largo del tiempo— un sistema para cumplir con su función de policía de seguridad.

Teniendo en cuenta que alrededor del 80% de las detenciones se producían por los edictos derogados, esta medida significó, para la Institución, la necesidad de encarar una reforma radical del modo en que, históricamente, había justificado su función como policía de seguridad. Sin la posibilidad de detener personas discrecionalmente, la institución debería cambiar entonces su forma de trabajo. Esta circunstancia bien puede haber influido en la resistencia demostrada por la agencia policial ante la sanción del código.

IV 2. El poder político y la sociedad civil ante la derogación de los edictos policiales

Como vimos, la institución policial demostró una férrea resistencia a los profundos cambios que el nuevo sistema contravencional generaría hacia dentro del cuerpo. Este cambio no sería posible sin la voluntad del poder político. Hasta ese momento éste se había abstenido de intervenir — tanto en la formulación

---

supuesta cadena de corrupción en la fuera, que surge de la comisaría 16 con jurisdicción en el barrio porteño de Constitución, y termina, según los testimonios, en el corazón de la jefatura de la fuerza (...) La seccional, a juzgar por las declaraciones de los suboficiales, se parecía a un quiosco polirrubro que cobraba su tajada del botín en una amplia variedad de delitos: **Prostitución**: con detalle, los policías y dos de los testigos civiles señalaron la zona de la calle Cochabamba, entre Salta y Santiago del Estero, como una zona libre para que prostitutas y travestis trabajaran sin complicaciones a cambio de una cuota. **Hoteles**: la prostitución se practicaba en hoteles familiares que tenían que abonar unos 200 pesos a la brigada de la comisaría y 50 pesos a cada uno de los oficiales que llegaba...Saunas: existía la misma tolerancia que con los hoteles. Uno de ellos, cuando fue allanado, estaba clausurado por el Gobierno de la Ciudad, pero seguía funcionando con la faja de clausura prolijamente cortada con una hoja de afeitar....(...) Vendedores ambulantes: fue el origen de la investigación. Dos vendedores ambulantes dijeron que la policía les cobraba 50 pesos por semana para poner sus puestos con tarjetas telefónicas, encendedores y decodificadores para señales de T.V por cable. ...". La Nación, 1-10-1998. La presentación judicial del ex oficial Hugo Airali –cita en nota - denunció una práctica similar en la comisaría 50 del barrio de Flores. Los vecinos de los barrios de Flores y Constitución fueron, junto al barrio de Palermo, los que mas se movilizaron en contra del Código de Convivencia.

como en la aplicación de las políticas estatales de seguridad— y, de este modo, había consentido, implícitamente, la delegación de aquellas en la institución policial.

En este marco, la voluntad política se presentaba como un factor imprescindible para impulsar esta reforma. En efecto, parecía improbable lograr cierto grado de éxito sin el compromiso de los responsables institucionales de la agencia policial[86]. Sin embargo, esta circunstancia también exigía un cambio de concepción en la política gubernamental sobre seguridad ciudadana en el marco del estado de derecho.

Como fue descripto, la actitud del gobierno —tanto nacional como local— frente a este proceso, podría caracterizarse como reticente. En efecto, no sólo no contribuyeron con medidas eficaces para la implementación del nuevo código de convivencia, sino que, en mas de una ocasión, se transformaron en un obstáculo para tal fin, haciendo suyos los reclamos de la institución policial.

A la hora de individualizar las causas para la adopción de esta posición, aparecen dos de carácter coyuntural, y una tercera ligada con un aspecto estructural. En un primer momento, esta postura se vio influida por los reclamos de un activo sector de la sociedad afectado moralmente por la sanción del nuevo código. Luego, fue una nueva crisis de la inseguridad urbana la que incidió en la postura gubernamental. En ambos casos, el rédito electoral que significaría la adopción de una postura determinada, seguramente influyó en las posiciones asumidas.

Sin embargo, bajo estas causas, subyace en el fondo un factor principal que puede ser útil a los fines de explicar la actitud adoptada por el poder político. Como en otras oportunidades, la carencia de políticas gubernamentales en materia de seguridad urbana pereciera haber incidido en la mimetización reflejada entre las reacciones del poder político y la agencia policial.

Durante el presente siglo, la vida institucional estuvo sistemáticamente interrumpida por gobiernos de facto. Estos contribuyeron a consolidar una concepción de la seguridad disociada del respeto por los derechos de los ciudadanos. A pesar de la vigencia ininterrumpida del Estado de derecho por mas de quince años, la democratización de las políticas de seguridad interior no formaron parte de la agenda de los gobiernos. Como consecuencia de ello, tampoco fueron objeto de la políticas gubernamentales la democratización plena de las fuerzas policiales.

La posición de la legislatura de la ciudad estuvo marcada por las distintas reacciones que, fuera de ella, se sucedieron previa y posteriormente a la sanción del código de convivencia. La falta de un debate profundo, tanto dentro como fuera del cuerpo legislativo, incidió en la postura reactiva asumida por los legisladores

[86] Me refiero aquí en forma indistinta a los poderes ejecutivos de la Nación y de la Ciudad de Buenos Aires, ya que en tanto el proceso estuvo acompañado por la discusión del traspaso de la Policía Federal al Gobierno de la Ciudad, ambos participaron ocupando el rol de responsables –actuales o futuros- de la institución policial.

luego de la sanción del código.

Fueron muchos los momentos en que el código de convivencia ocupó el centro del debate público y, en todos ellos, sus autores padecieron serias dificultades para transmitir en forma eficaz a la sociedad, cuáles habían sido los principios rectores del nuevo cuerpo normativo. Sin perjuicio de las desventajas creadas a partir de la forma que el debate había adquirido, los legisladores no encontraron la manera de contrarrestar las criticas recibidas desde distintos sectores.

En algunos casos, los acertados principios democráticos que habían fundamentado la aprobación del código de convivencia, no fueron utilizados para defender la norma sancionada. En otros, aquellos principios se habían transformado en un obstáculo para la nueva posición adoptada por algunos legisladores. A modo de ejemplo, puede citarse el cambio de posición de un grupo de legisladores pertenecientes al partido del gobierno local radicales. Estos, según información periodística, acompañarían la propuesta del jefe de Gobierno de la Ciudad que incorpora la figura de "acecho" y, oferta y demanda de comercio sexual en la vía pública[87].

La sociedad civil ocupó un lugar preponderante en la discusión, en tanto gran parte de las reacciones del resto de los protagonistas giraron en torno a la posición que aquella asumía según las circunstancias. La falta de ejercicio participativo en este tipo de debates públicos pareciera haber incidido en las posiciones asumidas.

En primer lugar, tal participación se emparentó más con una competencia —una verdadera guerra por algunos momentos—que con un debate serio, constructivo y democrático sobre una problemática tan sensible a los ciudadanos como la vigencias de sus derechos: las libertades individuales y la seguridad urbana.

Un sector importante de la sociedad padeció serias dificultades para incorporarse al debate a partir del profundo cambio de paradigma que, en materia de seguridad y convivencia, ofrecía el nuevo código contravencional. Por el otro, el sector de la sociedad civil que había sido un protagonista fundamental en la participación para la derogación de los edictos, también tuvo inconvenientes para diferenciarse del rol que históricamente había ocupado frente al Estado y al resto de la sociedad civil. Dicho rol estuvo siempre más vinculado con la "lucha" por el respeto de sus derechos violados que con la intervención en el debate de políticas que tuvieran un alcance mayor que sus reclamos históricos.

V. Algunas conclusiones y aportes para la discusión

Una primera evaluación de este proceso sugiere tantos logros como problemas planteados hacia el futuro. El principal desafío lo constituye la difícil

[87] La Nación, 14-11-1998

tarea de reemplazar el viejo concepto de seguridad basado en el "orden público" —del cual los edictos policiales no fueron mas que una consecuencia— por el de seguridad pública o ciudadana.

El viejo modelo se ve reflejado en la siguiente afirmación, vertida por el ex Jefe de la Policía Federal y ex secretario de Seguridad Interior, con motivo de la presentación de uno de los tanto proyectos para otorgar mayores facultades a la policía con el fin de enfrentar la crisis de inseguridad: *"El esquema de fondo sería llegar a determinar si estamos dispuestos a sacrificar una porción de las normas con que ahora se regula la libertad individual en beneficio de una mayor seguridad"*[88].

El nuevo concepto de seguridad pública, en palabras de Tiscornia, *"se plantea como alternativa a la cuestión de Orden Público. Emerge, recientemente, como cuestión política y social, como unos de los problemas de gobernabilidad que debe resolver el Estado de Derecho de las democracias contemporáneas. Supone una valorización compleja del conflicto, siempre renovado, entre los derechos de la gente, como derechos inherentes a la persona y la protección de esos derechos como condición indispensable para su efectivización. Ello resulta en que el bien protegido no es el orden establecido ni las normas que lo sostienen, sino los derechos y las libertades"*[89].

En este escenario, la derogación de los viejos edictos debe ser considerada como un aporte fundamental para la consolidación del Estado de Derecho. La misma conclusión merece la aprobación del Código Contravencional, en tanto sus normas tienen como propósito garantizar la pacífica convivencia de los ciudadanos y no la represión de conductas que forman parte de la diversidad de la sociedad.

Debe considerarse también como un logro de este proceso, el intenso debate generado que contó con la activa participación de las instituciones del Estado involucradas —de una u otra manera— por el nuevo status jurídico vigente en materia contravencional. Sin embargo, como se ha visto, la sanción de la nueva norma debe concebirse como un punto de partida, un disparador para la futura discusión. Y el proceso descripto dejó planteadas algunas posiciones institucionales que aparecen como un obstáculo para el nuevo desafío.

El nuevo escenario de la discusión exige, como requisito, un cambio en la concepción que los actores todavía conservan sobre la seguridad. En primer lugar, la reforma profunda de viejas prácticas de la institución policial se presenta como un requisito fundamental para el éxito de este proceso. Sin embargo, ello sólo será posible en tanto el poder político asuma este desafío como propio y se comprometa a participar en la discusión aportando soluciones que abandonen la vieja falacia que enfrentó a la seguridad con la vigencia de los derechos fundamentales.

Respecto de la sociedad civil, un sector tendrá que desandar el camino

---

[88] Declaraciones del ex secretario de Seguridad Interior, Crio. Retirado Adrián Pelachi, publicadas en La Nación, 11-2-1998.

[89] Tiscornia, op. cit. ....

recorrido en la dirección contraria a los derechos y libertades de los ciudadanos como costo ineludible para la seguridad urbana. El otro sector, deberá participar de esta discusión asumiendo que el objetivo planteado tiene un alcance mayor que la no violación de estos derechos.

En definitiva, el desafío que planteó el reemplazo de los edictos policiales por un Código de Convivencia Urbana, fue mucho más trascendente que el cambio de una norma por otra. La eliminación de masivas detenciones discrecionales abrió la puerta a un debate más profundo. El escenario planteado, a partir de aquí, propone a la sociedad la transformación de una cultura atravesada por un sistema de seguridad que había privilegiado el "Orden" y que, sin embargo, dio amplias muestras de su infeficacia. Los resultados de este largo, complejo y conflictivo proceso indicarán, en el futuro, si somos capaces de construir políticas de seguridad públicas que sean eficaces y, al mismo tiempo, respetuosas de los principios democráticos.

CELS
Centro de Estudios Legales y Sociales

FERNANDO ROSÚA

La reforma policial en la Provincia de Santa Fe.

SEMINARIO
LAS
reformas
policiales
EN ARGENTINA

I. Introducción:

En diciembre de 1995 cuando el Ingeniero Jorge Obeid asume como gobernador de la provincia de Santa Fe, nos encontramos con dos problemas centrales en el área de la seguridad pública: el creciente aumento de la sensación de inseguridad y la gran desconfianza de la población hacia la policía.

Nuestra hipótesis de trabajo fue que estos problemas estaban directamente relacionados, suponiendo que "no confiar en quién nos debe cuidar, aumenta necesariamente la sensación de inseguridad". Así fue que uno de los principales ejes de la política del Ministerio de Gobierno fue iniciar un proceso de reformas con el objetivo de lograr una policía confiable, honesta, eficaz en su accionar y respetuosa de los derechos de los ciudadanos.

En nuestro primer diagnóstico de la organización, se destacaban como aspectos negativos el alto grado de militarización de la organización y una importante sensación de impunidad por parte de sus miembros. Pero también comprobamos la existencia de dos procesos que venían desarrollándose en forma cada vez más avanzada a partir de los años ochenta y que a nuestro juicio eran quizá los primeros problemas a resolver: la autonomía de la policía con relación al poder político y su anarquía interna.

I.1 La autonomía

Este proceso encuentra su causa fundamental en el abandono que hizo el poder político de la conducción de las políticas de seguridad del Estado provincial. Los gobiernos provinciales fueron, paulatinamente delegando el diseño de las políticas y el establecimiento de los objetivos de seguridad en el organismo permanente, la policía, y paralelamente fue declinando también el gerenciamiento del mismo. Nos encontramos entonces ante el fenómeno de que la política de seguridad de la provincia y la dirección y administración de la policía, eran resultado de la propia dinámica institucional de la policía, no partían de las instancias políticas, que en una democracia, son las que tienen legitimidad para su formulación.

Es importante aclarar que en la provincia de Santa Fe hasta el golpe de Onganía en el año 1966 las jefaturas policiales estaban a cargo de funcionarios políticos, y a partir de ese año fueron ocupadas por militares y luego por policías.

I.2. La anarquía

La propia dinámica institucional de la policía generaba otro proceso negativo

consistente en la pérdida de importancia de los objetivos institucionales formales y la consiguiente generalización de acciones que tendían a alcanzar objetivos individuales o grupales tanto legales como ilegales. Esta situación que puede definirse como indisciplina o anarquía se expresa en gran cantidad de situaciones, como por ejemplo el escaso reconocimiento y confianza del personal hacia sus superiores, o las permanentes pujas internas por alcanzar los mejores puestos.

La causa principal de este fenómeno la constituyó la deslegitimación de las reglas de juego internas. La existencia de un sistema de ascensos y de distribución de los destinos totalmente arbitrario, oscuro y sospechado, la distorsión del régimen disciplinario que evidenciaba la ausencia de premios y castigos, sumadas a las deficientes condiciones de trabajo (bajos salarios, no reconocimiento de horas extras, etc.) minaron la confianza de los policías en las reglas de juego institucionales.

La realidad nos mostraba un malestar generalizado, gran descreimiento y frustración por parte de los policías en un marco de desconfianza y temor de la población hacia la misma. Se sumó a esto la gran desconfianza tanto de la policía como de la población hacia los políticos. Por lo tanto "el mapa" de las relaciones entre los actores estaba signado por la desconfianza reciproca y esto generaba gran dificultad para agregar intereses y buscar soluciones.

II. Los ejes de la gestión

La primero que se hizo fue establecer objetivos políticos de seguridad. El más importante de ellos fue el de intentar restablecer la confianza entre la policía y la comunidad. Para ello iniciamos una política de apertura y acercamiento que se materializó en diferentes acciones, entre ellas la conformación de instancias de discusión entre policías y vecinos que denominamos Juntas Barriales de Seguridad Comunitaria.

La "orden" de escuchar los problemas de los ciudadanos y de participar en todas las actividades posibles que implicaran contacto con la comunidad fue recepcionada favorablemente por un importante número de policías. Aunque no faltaron quienes intentaron boicotear esta política, muchos jefes la tomaron como propia al comprobar los beneficios que producía el acercamiento a la gente. Esta metodología, iniciada en los barrios de Rosario, se fue expandiendo por las pequeñas localidades de la provincia y también sirvió para abordar los problemas de seguridad del campo.

El segundo objetivo de seguridad fue el de mejorar la formación del personal tanto en sus aspectos técnicos como culturales, para dotarlos de mayores elementos para comprender la sociedad actual y cumplir con sus funciones.

En este sentido se trabajó y se trabaja actualmente para mejorar el reclutamiento de agentes y oficiales. No sin dificultades, se esta avanzando en

implementar un sistema más efectivo y transparente que destierre las arbitrariedades y discriminaciones y consagre efectivamente la igualdad de oportunidades.

Se estableció la obligación de contar con estudios secundarios completos para ingresar como agente, y se diseñaron nuevos cursos de capacitación para los aspirantes.

Paralelamente en la Escuela de Cadetes se modificaron los planes de estudio y se produjo una importante apertura consistente en el dictado de charlas, talleres, y seminarios por parte de docentes de las universidades y de especialistas de diferentes disciplinas vinculados a otras instituciones públicas y a organizaciones no gubernamentales. Debe destacarse, por ejemplo, la realización de seminarios sobre Derechos Humanos en esta escuela.

También se abrieron cinco centros de capacitación en destino en distintos puntos de la provincia que iniciaron una tarea de capacitación del personal subalterno.

El tercer objetivo político del gobierno fue el de reconstituir la capacidad disciplinaria de la fuerza y avanzar en un proceso de depuración interna. Para ese objetivo el instrumento principal fue la creación de la Dirección Provincial de Asuntos Internos dependiente de la Subsecretaría de Seguridad y con un funcionario político al frente.

Uno de los primeros trabajos de esta dirección comprobó empíricamente una de las hipótesis que teníamos en el gobierno, la existencia de impunidad en materia de delitos y faltas cometidos por policías. La auditoría de Asuntos Internos reveló la existencia de más de 3.000 sumarios contra policías reservados por años a la espera de que se resuelvan en sede judicial o simplemente "cajoneados" en distintas dependencias policiales o ministeriales.

Otro rol importante que cumple esta dirección es la instrucción de los sumarios en los hechos de mayor gravedad o impacto público , lo cual ha representado una mayor garantía para la opinión pública y para los jueces.

El tercer aspecto que está desarrollando Asuntos Internos es el de control de gestión. En esta materia ha realizado algunas acciones importantes que nos permitieron detectar fallas en el funcionamiento de algunas oficinas policiales.

III. La reforma legislativa

Si bien los resultados de estas líneas de acción fueron muy positivos, el gobierno consideró que para avanzar en el proceso de reforma era indispensable realizar un profundo cambio legislativo que posibilite la transformación de la estructura organizativa y de las reglas de juego internas en la policía. La actual legislación dificulta avanzar en el proceso de reformas debido a que su concepción es de inspiración militar, la que puede ser útil para las fuerzas

armadas pero no lo es para la estructuración de una policía de la democracia a fines del siglo XX.

Es por eso que se elaboró un proyecto de ley denominado: Ley de los Organismos de Seguridad Pública de la Provincia, que fue enviado a la Legislatura de la Provincia para su tratamiento el 4 de septiembre de 1998.

Este proyecto de ley deroga la Ley Orgánica de la Policía de la Provincia n° 7395 de mayo de 1975 y la Ley del Personal Policial n° 6769 de enero de 1972 e introduce modificaciones en la Ley de Retiros y Pensiones del Personal Policial y Penitenciario.

III.1.El nuevo proyecto

El proyecto de ley comienza definiendo al servicio público de seguridad y auxilio a la comunidad, esta definición permite establecer claramente el limite de actuación de los organismos de seguridad, superando el "viejo menú" de vagas generalizaciones y abstractos conceptos como los de orden público, paz social, y tranquilidad pública entre otros, que abundan en las actuales leyes policiales de todas las provincias argentinas.

Seguidamente se fijan los Principios de Actuación del Personal de los Organismos de Seguridad Pública, cuya enumeración resume la concepción que anima a la nueva policía. Estas disposiciones destacan como deberes fundamentales del policía, entre otros, el ajustar su accionar al respeto de la Constitución Nacional, los derechos humanos, el principio de no discriminación , la expresa y absoluta prohibición de aplicar torturas, la razonabilidad en el uso de la fuerza pública, la imposibilidad de aducir obediencia debida como justificante de actos delictuales y la obligación de propender a una estrecha relación con la comunidad.

El proyecto desarrolla luego el capítulo donde se establece la nueva estructura orgánica de los organismos de seguridad.

La estructura orgánica actual responde a un modelo que refuerza la autonomía policial respecto del poder político. El diseño de las políticas de seguridad pública es competencia del poder político, a su cargo está fijar las líneas del accionar policial en consonancia con las necesidades sociales a satisfacer. Sin embargo, no existe en la actualidad una estructura capaz de llevar adelante en forma sistemática todas las tareas que implique el formular esas líneas de acción. Por lo tanto el proyecto crea siete Direcciones Provinciales al frente de las cuales estarán funcionarios políticos, ya sea con formación profesional policial o no, dependientes del Subsecretario de Seguridad Pública. Al mismo tiempo se elimina la Jefatura de Policía de Provincia y las actuales Unidades Regionales, en adelante Departamentos de Policía, dependerán también directamente del Subsecretario.

El criterio que se establece en este modelo es el de que cada Departamento de Policía es un organismo de seguridad que debe atender el servicio público de

seguridad y auxilio a la comunidad en su territorio. El gobierno se reserva la facultad de creación de Unidades Especiales para abordar problemáticas delictivas específicas, las que tendrán jurisdicción en todo el territorio provincial, y centraliza la educación, el control interno, el planeamiento y el control de la seguridad privada.

El proyecto modifica substancialmente la carrera policial.

En primer lugar establece que el personal de los organismos de seguridad puede ser personal civil o el personal policial, eliminando los actuales Cuerpos, y estableciendo que el personal profesional, técnico, administrativo o de maestranza solo puede ser personal civil.

El otro aspecto central es que se establece la unificación de la carrera, desapareciendo la actual distinción entre personal superior y personal subalterno, estableciéndose solo seis grados. La actual doble carrera responde a conceptos aristocráticos que no se corresponden con los valores de las actuales sociedades democráticas. El nuevo sistema queda organizado en torno al principio de igualdad de oportunidades, solo el mérito de cada policía puede hacerlo ascender en su carrera. Garantiza este criterio el nuevo sistema de promociones propuesto. Se establece el concurso público para acceder a una vacante de un grado superior, suprimiendo el oscuro y poco garantista sistema actual de las Juntas de Calificaciones.

El jurado de los concursos, además, pretende integrarse no solo por funcionarios policiales, sino también por miembros de los Ministerios de Gobierno y Educación y por magistrados y funcionarios judiciales. De esta manera se estimula el esfuerzo y la profesionalización como único camino al progreso personal y colectivo de la fuerza. Se establece como requisito para ingresar tener estudios secundarios completos y para ascender a Comisario General poseer título universitario.

Esta opción por profesionalizar, como alternativa al militarismo todavía presente en la policía, permite además concebir al policía como un trabajador y de allí otorgarle algunos derechos importantes y hasta hoy cercenados. Por ejemplo el proyecto reconoce el derecho a realizar la carrera policial en el Departamento de Policía donde el personal haya sido designado. Asimismo también se le respetará la facultad de no ascender a aquellos que lo prefieran.

En el mismo sentido se modifican algunos otros aspectos que resultan inconvenientes para el desempeño del accionar policial. La obligación de portar armas en todo tiempo y lugar, presente en la actual legislación se flexibiliza. A partir del nuevo régimen, fuera del horario de servicio, esta será facultativa del personal policial. Por otra parte el proyecto introduce el principio de razonabilidad como criterio para el cumplimiento de la obligación de defender contra las vías de hecho o riesgo inminente, la vida, la libertad y propiedad de las personas. Se busca aquí evitar una exigencia que en determinadas circunstancias conspira contra la salvaguarda de la integridad propia del agente y de terceros.

El proyecto establece un sistema que garantiza evitar la distorsión de la pirámide jerárquica, como ocurre en la actualidad. Hoy en muchos grados, la relación numérica entre superiores y subordinados está invertida. A partir de la nueva ley, y en el mediano plazo, aumentará el número de personal de las jerarquías inferiores, lo que se traducirá en mayor cantidad de personal en tareas " de calle".

Otro aspecto destacado del proyecto es el nuevo régimen disciplinario cuya finalidad es aproximar en esta materia la situación del personal policial a las normas ordinarias del derecho administrativo- laboral vigente en la provincia. Con este espíritu se elimina la sanción de arresto, verdadera privación de la libertad dispuesta en sede administrativa.

El proyecto crea tres categorías de faltas: leves, graves y gravísimas, estas últimas sancionadas con destitución y que buscan reforzar la observancia de los Principios de Actuación establecidos en la ley.

En definitiva, con esta reforma se busca establecer las normas para una nueva policía, para una policía desmilitarizada, profesionalizada, y con trabajadores con derechos laborales; que priorice el mérito como criterio para el progreso en la carrera y con reglas de juego trasparentes; eficaz en su accionar pero respetuosa de las libertades individuales y de los derechos humanos; subordinada al poder político, una policía de la democracia.

IV. El próximo debate

En el gobierno sabemos que la nueva ley puede profundizar el proceso de reforma y generar las condiciones para que surja una nueva dinámica institucional basada en criterios diferentes a los actuales. Pero comprendemos también que para llegar al objetivo de una nueva policía no basta solo una ley, esto requiere acciones sostenidas de los diferentes actores sociales. Requiere políticas de estado, requiere participación ciudadana en forma individual y a través de organizaciones, requiere acciones responsables de los jueces y la existencia de activos medios de comunicación. Pero los principales actores que necesariamente deben aparecer son los mismos policías, solo su participación en forma organizada puede garantizar la transformación. La inexistencia de sindicatos es una de las causas del deterioro de las policías en la Argentina. Las malas condiciones de trabajo, los abusos de poder por parte de los superiores, las arbitrariedades e injusticias que sufren muchos policías podrían combatirse a través de los sindicatos. Hoy solo esperan compasión de los gobernantes o en algunos casos los superiores intentan ser sus representantes, es como si en una empresa los gerentes fueran los delegados sindicales, un despropósito. Los intentos de organizarse necesariamente van a aparecer y pueden aparecer de formas quizá no muy democráticas o racionales, por eso es necesario que los sectores políticos iniciemos la discusión sobre este tema y avancemos en la elaboración de normas que garanticen la agremiación y la libre participación de todos los policías.

ANEXO

Proyecto de Ley de Organismos de Seguridad Pública de la Provincia

LA LEGISLATURA DE LA PROVINCIA SANCIONA CON FUERZA DE LEY:

ORGANISMOS DE SEGURIDAD PUBLICA DE LA PROVINCIA

I- DISPOSICIONES BASICAS

ARTICULO 1: El Estado provincial es el encargado de brindar el servicio público de seguridad y auxilio a la comunidad consistente en:

1- prevenir e interrumpir la comisión de los delitos y las faltas establecidas en las leyes penales y contravencionales vigentes.
2- intervenir en el esclarecimiento de delitos y faltas auxiliando a la justicia en la forma y con las facultades que las leyes de procedimiento determinen.
3- auxiliar y proteger a las personas y asegurar la conservación y custodia de los bienes que se encuentren en situación de peligro por cualquier causa.
4- auxiliar al Poder Legislativo, al Poder Judicial y a los funcionarios provinciales, municipales o comunales, en el marco de la Constitución y las leyes.

ARTICULO 2:.El Poder Ejecutivo dispondrá el funcionamiento de los organismos encargados de prestar este servicio público de acuerdo a lo establecido en la presente Ley.

ARTICULO 3.- Todos los integrantes de los Organismos de Seguridad, en cualquier momento y lugar de la Provincia, podrán ejercer la jurisdicción territorial para la ejecución de actos propios de sus funciones cuando se den las siguientes circunstancias:

a) Que el procedimiento se realice de modo excepcional, en cumplimiento de orden proveniente de autoridad competente para impartirla en razón del cargo.
b) Que no hubiere, en el momento y lugar de la intervención, otro funcionario competente para actuar y en condiciones para hacerlo.
c) Que el personal interviniente, por razón del número u otra circunstancia, no satisfaga las necesidades del procedimiento.

En estos casos, se estará en atención al pedido de colaboración inmediata, o circunstancias razonables indicadoras de intervención necesaria.

ARTICULO 4.- Los actos ejecutados por un empleado que no tuviese competencia en el lugar del procedimiento, siempre que tuviese facultad para realizarlo y reuna los demás requisitos establecidos por la Ley, serán validos para todos sus efectos.

Lo expuesto no inhabilitará la acción disciplinaria que pudiera corresponder, cuando el interviniente hubiera violado el orden interno establecidos.

II- PRINCIPIOS DE ACTUACION DEL PERSONAL DE SEGURIDAD PUBLICA

ARTICULO 5.- El personal perteneciente a los organismos de seguridad deberá, en el desempeño de sus tareas:

a) Respetar y proteger la dignidad humana y mantener y defender los derechos humanos de todas las personas consagrados por la Constitución Nacional, las Declaraciones, Convenciones y Pactos complementarios de derechos y garantías, la Constitución Provincial, y las leyes y normas derivadas.
b) Actuar, en el cumplimiento de sus funciones, con absoluta neutralidad política e imparcialidad y, en consecuencia, sin discriminación alguna por razones de raza, género, religión u opinión.
c) Mantener en secreto las cuestiones de carácter confidencial de que tenga conocimiento, a menos que el cumplimiento del deber o las necesidades de la justicia exijan estrictamente lo contrario.
d) No infligir, instigar o tolerar ningún acto de tortura, ni invocar la orden de un superior o circunstancias especiales como justificación de aquellos.
e) Asegurar la plena protección de la salud de las personas bajo su custodia y en particular, tomar medidas inmediatas para proporcionar atención médica cuando se precise.
f) No cometer ningún acto de corrupción. También se opondrá rigurosamente a todo acto de esa índole y los combatirá.
g) Hacer uso de la fuerza pública para el cumplimiento de este servicio de manera racional, proporcional y congruente con el acto violento que se trate de neutralizar o reprimir, bajo la forma que determinen las leyes y reglamentos.
h) Sujetarse en su actuación profesional, a los principios de jerarquía y subordinación. En ningún caso, la obediencia debida podrá amparar órdenes que entrañen la ejecución de actos que manifiestamente constituyan delito o sean contrarios a la Constitución o las leyes.
i) Mantener una estrecha relación con la comunidad, observando en todo momento un trato correcto y esmerado con los ciudadanos y motivando su participación para la determinación de los problemas de seguridad y la búsqueda de posibles soluciones.

III- CONDUCCION DE LOS ORGANISMOS DE SEGURIDAD PUBLICA

ARTICULO 6.- Al Ministro de Gobierno, Justicia y Culto le corresponde la función de diseñar la política de seguridad de la Provincia y conducir su implementación. Ejercerá el mando directo de los organismos de seguridad pública del Estado Provincial a través del Subsecretario de Seguridad Pública.

ARTICULO 7.- El Subsecretario de Seguridad Pública participa, asesora y asiste en la elaboración y ejecución de las políticas de seguridad y en la conducción de los organismos de seguridad pública.

ARTICULO 8.- Del Ministerio de Gobierno, Justicia y Culto dependen los organismos de seguridad pública que se determinan en los Artículos 9 y 10.

1- Con jurisdicción en todo el territorio provincial:

ARTICULO 9.- Las siguientes Direcciones Provinciales:

1) Dirección Provincial de Planeamiento y Operaciones Policiales

Tendrá como misión el asesoramiento y asistencia directa al Subsecretario de Seguridad Pública en la planificación de operaciones y en el empleo y dirección de los Departamentos de Policía; el establecimiento de objetivos, diseño de políticas, preparación de los planes correspondientes y la reunión de información estratégica en materia delictiva.

En el seno de esta Dirección funcionará un Centro de Operaciones Policiales encargado de la coordinación de operaciones interdepartamentales en todo el territorio provincial.

Será la responsable de la política de comunicaciones de los organismos de seguridad.

2) Dirección Provincial de Recursos Humanos y Educación Policial.

Tendrá por misión seleccionar, formar y perfeccionar los recursos humanos policiales y civiles que presten servicios en los organismos de seguridad de la Provincia y el control de ausentismo.

Para ello tendrá que programar, organizar, dirigir, coordinar, ejecutar y evaluar todos los cursos de formación y perfeccionamiento del personal policial, asegurando su capacitación dentro de instituciones educativas policiales o no policiales, y en el ámbito provincial, nacional y/o internacional, siendo el medio y nexo irremplazable de toda la actividad educativa policial requerida. Tendrá a su cargo las escuelas de formación policial y los centros de capacitación en destino.

3) Dirección Provincial de Asuntos Internos y de Seguridad Privada.

Tendrá por misión el planeamiento, ejecución y control de operaciones destinadas a prevenir, investigar y esclarecer los delitos, contravenciones y faltas administrativas graves o gravísimas cometidas por personal civil y policial de los organismos de seguridad pública de la Provincia; el control de gestión y

fiscalización de actuaciones administrativas.

Será el organismo de aplicación de la ley de seguridad privada y, en consecuencia, tendrá el control de las empresas de vigilancia y seguridad privada.

4) Dirección Provincial de Defensa Civil

Tendrá por misión el cumplimiento de las tareas de defensa civil que las leyes y decretos sobre la materia específicamente le asignen y organizar el servicio de lucha contra el fuego y otros estragos naturales o artificiales.

5) Dirección Provincial de Policía Judicial y Científica

Tendrá por misión la investigación y desarrollo de técnicas criminalísticas y la ejecución de las pericias ordenadas por la justicia .

6) Dirección Provincial de Unidades Especiales

Tendrá por misión la conducción, control y planeamiento de las Unidades Especiales. Estas son aquellos organismos que realizan el planeamiento y ejecución de las investigaciones y operaciones que, por su importancia estratégica para la seguridad provincial, requieren una mayor especialización y una centralización operativa que supere los límites de los Departamentos de Policía.

7) Dirección Provincial de Política Criminal

Tendrá por misión la de realizar estudios, diagnósticos permanentes y proyectar soluciones en los problemas de seguridad de la Provincia

2- Con jurisdicción en cada Departamento de la Provincia:

ARTICULO 10.- **Departamento de Policía.** Conforme a la división política de la Provincia, existirá un Departamento de Policía en cada Departamento de la Provincia.

El Departamento de Policía tendrá la responsabilidad de ejecutar las políticas de seguridad diseñadas por el Gobierno Provincial y conducir y controlar los medios puestos a su disposición para garantizar el servicio público de seguridad y auxilio a la comunidad en el territorio de su jurisdicción. Estará a cargo de un oficial superior.

ARTICULO 11.- Los Directores Provinciales dependerán directamente del Subsecretario de Seguridad Pública y serán designados y removidos por el Poder Ejecutivo.

Los jefes de las Unidades Especiales y de los Departamentos de Policía serán designados por el Ministro de Gobierno, Justicia y Culto.

ARTICULO 12.- La organización interna, misiones y funciones de cada Dirección Provincial y Departamento de Policía será establecida por el Poder Ejecutivo.

IV- FACULTADES GENERALES DE LOS ORGANISMOS DE SEGURIDAD

ARTICULO 13.- Para cumplir eficazmente el servicio público de seguridad y auxilio a la comunidad, en el ámbito de sus respectivas competencias, los organismos de seguridad del Estado provincial estarán facultados para:

a) Investigar los delitos y faltas para descubrir y detener a los presuntos autores y partícipes, asegurar los instrumentos, efectos y pruebas del delito o falta, poniéndolos a disposición del juez o tribunal competente y elaborar los informes técnicos y periciales procedentes, conforme a los deberes y atribuciones que le acuerden los respectivos códigos de procedimientos.
b) Detener a las personas contra las que exista auto de prisión u orden de detención o comparendo dictado por autoridad competente, poniéndolos a disposición de la misma.
c) Requerir de los jueces provinciales y nacionales, autorizaciones para allanamientos domiciliarios con fines de investigación, detención de personas o secuestro de elementos de prueba.
d) Cooperar con la justicia provincial y nacional para el mejor cumplimiento de la función jurisdiccional, prestando el auxilio de la fuerza pública.
e) Aplicar las leyes relacionadas con la regulación y control del tránsito en todo el territorio de su jurisdicción, incluyendo las zonas urbanas y rurales, de acuerdo a la legislación vigente.
f) Controlar conductores y pasajeros de vehículos en circulación, inspeccionar preventivamente los talleres, garages y locales de venta de automotores. Estos procedimientos deberán registrarse en la forma que determine la reglamentación.
g) Proveer a la seguridad de las personas y cosas de la Provincia; funcionarios, empleados y bienes. Ello incluye la protección del Gobernador de la Provincia.
h) Captar, recibir y analizar cuantos datos tengan interés para el orden y la seguridad pública, y estudiar, planificar y ejecutar los métodos y técnicas de prevención de la delincuencia.
i) Disponer las medidas de seguridad necesarias para proteger la normalidad del acto, durante reuniones deportivas y de esparcimiento, así como en manifestaciones o demostraciones.
j) Mantener el orden durante elecciones nacionales, provinciales y municipales.
k) Controlar la venta, tenencia, portación, transporte y demás actividades relacionadas con armas y explosivos, aplicando las leyes correspondientes.
l) Colaborar en la protección de menores, desvalidos o incapaces de acuerdo a lo que las leyes y programas oficiales determinen.
ll) Expedir cédulas de identidad provinciales y certificados de antecedentes.
m) Brindar servicios de policía adicional, de acuerdo a la reglamentación correspondiente.
n) Asesorar a las organizaciones de la comunidad en los temas de seguridad, motivando una actitud de colaboración comunidad-policía.

ñ) Cumplir con las leyes y los acuerdos de cooperación policial interjurisdiccional vigentes cuando, por razones de urgencia de la naturaleza del hecho de que se trate, deban penetrar en jurisdicción de otras policías provinciales o nacionales; debiendo dar conocimiento en forma circunstanciada a las autoridades correspondientes.

o) Asegurar los bienes dejados por desaparición, fuga, supuesta demencia o fallecimiento del propietario sin derecho-habientes conocidos, dando inmediata intervención a la justicia. De la misma forma, proceder con los depósitos dejados por los detenidos y con cosas perdidas o abandonadas.

p) Organizar archivos de antecedentes de contraventores y condenados, mediante legajos reservados, ajustándose a lo establecido en los reglamentos correspondientes. Sus constancias sólo pueden ser informadas con carácter reservado a las autoridades que lo requieran, de acuerdo a la legislación vigente.

q) Realizar convenios con policías provinciales, nacionales y extranjeras, con fines de cooperación, reciprocidad y ayuda mutua, que faciliten la acción y educación policial.

r) Intercambiar con policías provinciales, nacionales y extranjeras, datos estadísticos, información y toda otra diligencia de coordinación que sea conveniente.

s) Interrumpir la circulación de las personas o vehículos que se encuentren en lugares públicos para identificar, chequear armas e interrogar con el objeto de prevenir la comisión de delitos y detectar a los prófugos de la justicia. Estos procedimientos se realizarán con el debido buen trato y respeto para la persona investigada.

t) Detener o restringir la libertad corporal de las personas con orden de autoridad competente salvo los casos previstos por el Código de Procedimiento Penal. Solo cuando hubiere sospecha o indicios ciertos respecto de personas, que pudieran relacionarse con la preparación o comisión de un hecho ilícito, podrán ser demoradas en el lugar o en dependencia policial hasta tanto se constate su identidad. En este caso, la demora no podrá exceder las seis (6) horas corridas y en el transcurso de las cuales, los que sean trasladados a dependencias policiales, no podrán ser alojados en lugares destinados a los detenidos por delitos o contravenciones y tendrán derecho a hacer una llamada telefónica tendiente a plantear su situación y a los fines de colaborar en su individualización e identidad personal. En la primera actuación policial se impondrá a la persona demorada de sus derechos y garantías, no será incomunicada y se labrará de inmediato, acta individual o colectiva, en la que constará la causa de la demora, fecha y hora de la medida, debiendo ser firmada por el funcionario actuante, por el demorado y dos (2) testigos que hubieren presenciado el procedimiento si los hubiere, con entrega de las copias respectivas a los interesados.

u) Coadyuvar al arreglo pacífico de disputas.

v) Actuar en los demás casos que las leyes nacionales y provinciales determinen y sujetándose a los procedimientos establecidos en ellas.

V- DEL PERSONAL DE LOS ORGANISMOS DE SEGURIDAD

ARTICULO 14.- Los organismos de seguridad de la Provincia estarán integrados por personal policial y por personal civil.

ARTICULO 15.- Se considerará personal civil a los profesionales, técnicos, empleados administrativos y personal de maestranza y servicios. A este personal no le alcanzará el régimen establecido en la presente Ley y se regirá por las normas de la Ley 8525 y por el escalafón que el Poder Ejecutivo dictará al efecto.

VI- DEL PERSONAL POLICIAL

1- Jerarquías Policiales

ARTICULO 16.- La jerarquía es el orden que determina las relaciones de superioridad y dependencia y se establece por grados. Grado es la denominación de cada uno de los niveles de la jerarquía. La escala jerárquica es el conjunto de grados que el personal policial puede ocupar. La escala jerárquica en orden descendente es la siguiente:

Comisario General
Inspector
Comisario
Subcomisario
Oficial Principal
Oficial

ARTICULO 17.- Los grados de comisario general e inspector, conforman la jerarquía de oficiales superiores. Los de comisario y subcomisario, la jerarquía de oficiales jefes y los de oficial principal y oficial, la de oficiales subalternos.

ARTICULO 18.- Cargo policial es la función que le corresponde desempeñar a un policía. La relación entre el cargo y el grado se establecerá por vía reglamentaria.

2- Cadetes

ARTICULO 19.- Cadete es la denominación que corresponde a los alumnos de ambos sexos de los cursos de formación que se dicten en los institutos educativos dependientes de la Dirección Provincial de Recursos Humanos y Educación Policial.

ARTICULO 20.- Los cadetes se reclutarán, previo proceso de selección, entre los ciudadanos que cumplan los siguientes requisitos:

a) Ser argentino nativo o por opción.
b) Poseer salud y aptitudes psicofísicas compatibles con el desempeño de las funciones policiales.
c) No registrar condenas penales, ni contravencionales.
d) No encontrarse procesado por delitos o faltas.

e) No haber sido destituído de alguna fuerza de seguridad del país.
f) Poseer título secundario
g) Poseer entre 17 y 30 años de edad.

ARTICULO 21.- El proceso de selección de los cadetes se establecerá reglamentariamente no pudiéndose discriminar en razón del género, raza, religión o ideas políticas.

ARTICULO 22.- Los cadetes que aprueben los cursos de formación ingresarán en la carrera policial con el grado de oficial.

El ingreso será provisorio por el término de dos (2) años a partir del cual será definitivo, salvo solicitud en contrario.

ARTICULO 23.- El cadete estará sujeto a una normativa especial que se dictará al efecto.

3- Docentes

ARTICULO 24.- Los docentes de la Dirección Provincial de Recursos Humanos y Educación Policial, se regirán por la legislación especial que se dictará a tal efecto. La docencia ejercida por personal policial en actividad se considerará como acto propio del servicio.

4- Derechos y obligaciones

ARTICULO 25.- **Derechos:** El personal policial gozará, además de los derechos laborales reconocidos por la Constitución Nacional, la Constitución Provincial y leyes derivadas, los siguientes:

a) La estabilidad en el empleo. Sólo podrá ser privado de la misma y de los demás derechos y obligaciones por las causales de baja previstas en la presente Ley.
b) La propiedad del grado y el uso del título correspondiente.
c) El uso del uniforme, la insignias, atributos y distintivos propios del grado, antigüedad, especialidad y función de acuerdo con las disposiciones legales vigentes.
d) Los honores que para el grado y cargo correspondan de acuerdo a la reglamentación que rige el ceremonial policial.
e) La percepción de sueldos, suplementos y demás asignaciones que las disposiciones vigentes determinen para cada grado, cargo y situación.
f) La asistencia médica gratuita y la provisión de los medicamentos necesarios a cargo del Estado, hasta la total curación de lesiones o enfermedades contraídas durante o con motivo de actos propios del servicio.
g) El desarrollo de sus aptitudes intelectuales y físicas, mediante la asistencia a cursos, estudios regulares en establecimientos oficiales o privados de cultura general o formación profesional, práctica de deportes y otras actividades análogas, siempre que su concurrencia no dificulte su prestación normal de servicios exigible por su grado y destino y los

gastos consecuentes sean atendidos por el interesado.
h) La presentación de recursos o reclamos conforme se reglamente.
i) El uso de la licencia anual ordinaria y las que le correspondiere por enfermedad, causas extraordinarias o excepcionales, previstas en la reglamentación correspondiente y conforme a sus prescripciones.
j) Presentarse a concurso para el ascenso al grado siguiente, cuando haya cumplido el tiempo mínimo reglamentario y aprobado el curso correspondiente, conforme a la reglamentación.
k) Negarse a ascender.
l) Obtener cambios de destinos que no causen perjuicio al servicio, solicitados para adquirir nuevas experiencias policiales tendientes al perfeccionamiento profesional.
ll) La notificación escrita de las causas que dieron lugar a la negación de ascenso, uso de licencias reglamentarias u otros derechos determinados por esta Ley y los reglamentos vigentes.
m) La percepción del haber de retiro para sí y de la pensión para sus deudos, conforme a las disposiciones legales en vigencia.
n) Las honras fúnebres que para el grado y cargo determine la reglamentación que rige el ceremonial policial.
ñ) El personal policial tiene derecho a desarrollar su carrera en el Departamento Policial donde ingresó.
o) Promover judicialmente, con conocimiento de sus superiores, las acciones privadas que correspondan frente a imputaciones de delitos.

ARTICULO 26.- **Obligaciones:** Son deberes esenciales para el personal policial:
a) Portar armas de fuego en el cumplimiento de su función, en las condiciones y forma que la reglamentación establezca.
b) Defender contra las vías de hecho o riesgo inminente, la vida, la libertad y la propiedad de las personas. En todos los casos esta obligación debe cumplirse con criterio de razonabilidad en salvaguarda de la vida e integridad propia y de terceros.
c) La sujeción al régimen disciplinario policial.
d) Ejercer las facultades de mando y disciplinarias que para el grado y cargo establezca la reglamentación correspondiente.
e) Desempeñar los cargos, funciones y comisiones de servicio ordenados por autoridad competente y de conformidad con lo que para cada grado y destino determinen las disposiciones legales vigentes.
f) Mantener en la vida pública el decoro que corresponde para poder cumplir eficientemente las funciones policiales.
g) Presentar y actualizar anualmente, declaración jurada de sus bienes y gananciales de su cónyuge, y las modificaciones que se produzcan.
h) Concurrir a los cursos de formación y perfeccionamiento que correpondieren a su jerarquía y someterse a los exámenes de ellos u otros ordenados por la superioridad para determinar su idoneidad o aptitudes para ascensos, conforme se reglamente.
i) Guardar secreto, aún después del retiro o baja, de todo cuanto se relacione con los asuntos del servicio o en virtud de disposiciones especiales, que impongan esa conducta.
j) No desarrollar actividad en el ámbito de la seguridad privada.
k) En caso de renuncia, seguir desempeñando las funciones

correspondientes, por el término de treinta (30) días, si antes no fuera reemplazado o aceptada su dimisión.

l) No integrar, participar o adherir a entidades políticas, culturales o religiosas que atenten contra el orden constitucional.

ll) Jurar o prometer acatamiento a la Constitución como norma fundamental del Estado.

m) No tendrán el derecho a la huelga, ni a acciones sustitutivas del mismo que de algún modo alteren el normal funcionamiento de los servicios.

n) Vestir el uniforme de acuerdo a las circunstancias y modo que determine la reglamentación.

5- Situación de Revista

ARTICULO 27.- El personal policial en situación de actividad revistará en:

a) Servicio de Seguridad: en el cual puede desempeñar funciones operativas en materia de seguridad en los organismos de seguridad pública de la Provincia.

b) Servicio de Apoyo: en el cual debe desempeñar funciones de asesoramiento, administración o auxiliares, de acuerdo a su grado, en el mismo organismo de seguridad o en otras dependencias del Estado Provincial.

ARTICULO 28 .- El pase a Servicio de Apoyo será facultativo del Poder Ejecutivo, a partir de que el agente cumpla cincuenta y cinco (55) años de edad.

ARTICULO 29.- Será obligatorio el pase a Servicio de Apoyo cuando el policía no apruebe el exámen de aptitud física y psíquica trianual. La reglamentación establecerá una instancia recursiva con las debidas garantías para el agente afectado.

ARTICULO 30.- El pase a situación de Servicio de Apoyo representará la pérdida del suplemento establecido en el artículo 83.

ARTICULO 31.- El personal policial en Servicio de Apoyo, podrá ser pasado transitoriamente a Servicio de Seguridad por el Poder Ejecutivo, en los casos y condiciones que determine la reglamentación de esta Ley.

6- Régimen disciplinario

ARTICULO 32.- El personal policial solo será sancionado por el incumplimiento de sus deberes cuando dicho incumplimiento sea constitutivo de falta disciplinaria. La responsabilidad disciplinaria se entiende sin perjuicio de la responsabilidad civil y penal en que pudiera incurrir el funcionario.

ARTICULO 33.- Toda sanción debe tener por fundamento la violación de una

norma vigente con anterioridad. Ningún acto u omisión es punible administrativamente, sin una prohibición u orden anterior que se le oponga.

ARTICULO 34.- Las faltas disciplinarias podrán ser leves, graves y gravísimas. La acción disciplinaria por falta leve prescribirá a un (1) año de cometida la misma. La derivada de falta grave a los dos (2) años y la gravísima a los seis (6) años.

La acción disciplinaria por hechos que constituyan prima facie delitos, podrá ejercitarse mientras no haya prescripto la acción penal por ese hecho.

La prescripción se interrumpe en el momento que se inicia el procedimiento disciplinario.

La acción disciplinaria derivada de la aplicación de torturas, será imprescriptible.

ARTICULO 35.- Se considerarán faltas gravísimas:

a) Cualquier conducta constitutiva de delito doloso.
b) El abuso de sus atribuciones, y la práctica de tratos inhumanos, degradantes, discriminatorios y vejatorios de las personas que se encuentren bajo su custodia, así como suministrarles drogas tóxicas, estupefacientes, sustancias psicotrópicas o bebidas alcohólicas sin prescripción médica.
c) La insubordinación individual o colectiva, respecto de las autoridades o mandos de que dependan, así como la desobediencia a las legítimas instrucciones dadas por aquellos.
d) La no prestación de auxilio con urgencia, en aquellos hechos o circunstancias graves en que sea obligada su actuación.
e) La participación en huelgas o en acciones sustitutivas de las mismas que alteren de algún modo el normal funcionamiento de los servicios.
f) Haber sido sancionado por la comisión de tres o más faltas graves en el período de un año.
g) Embriagarse o consumir drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas durante el servicio o con habitualidad o negarse a las comprobaciones médicas pertinentes.
h) Toda actuación que suponga discriminación por razón de sexo, religión, raza, opinión o cualquier otra circunstancia personal o social.
i) La violación de la neutralidad o independencia política, utilizando las facultades atribuidas para influir en procesos electorales de cualquier naturaleza o ámbito.
j) La utilización del uniforme en actos de carácter político o sindical, o para la realización de otros actos lícitos que supongan un provecho económico de cualquier tipo para su autor.
k) La utilización de las armas reglamentarias en infracción a las normas que regulen su uso.
l) El abuso de autoridad de los superiores jerárquicos respecto a sus subordinados.
ll) La ocultación o alteración de una prueba con la finalidad de perjudicar o ayudar al encausado.
m) La falsificación, sustracción, simulación o destrucción de documentos del servicio bajo custodia propia o de cualquier otro

funcionario.
n) La condena judicial firme por delito doloso.

ARTICULO 36.- La reglamentación determinará las faltas leves y graves. Serán graves las que surjan del incumplimiento de la presente Ley y su reglamentación. Serán leves las que no trasciendan la mera negligencia.

ARTICULO 37.- La comisión de faltas hará pasibles a los responsables de las siguientes sanciones disciplinarias:
1-Por falta leve:
a) Apercibimiento escrito.
b) Suspensión de funciones por uno (1) a quince (15) días con pérdida de la remuneración por igual período.
2- Por falta grave
Suspensión de funciones por más de quince (15) días hasta un (1) año, con pérdida de la remuneración por igual período.
3- Por falta gravísima:
Destitución en grado de cesantía o exoneración.

ARTICULO 38.- Las sanción a que refiere el inciso 1-a) del artículo anterior la aplica el superior al que el agente se encuentre subordinado. La suspensión referida en el inciso 1-b) del artículo anterior será aplicada por el jefe de policía departamental o director provincial. La sanción referida en el inciso 2 del artículo anterior será aplicada por el Señor Ministro de Gobierno, Justicia y Culto. La sanción referida en el inciso 3 del artículo anterior será dispuesta por el Señor Gobernador de la Provincia.

ARTICULO 39.- Para graduar las sanciones, además de las faltas objetivamente cometidas, debe tenerse en cuenta, de acuerdo con el principio de proporcionalidad:
a) La intencionalidad.
b) La perturbación de los servicios.
c) Los daños y perjuicios producidos a la Administración o a los administrados.
d) La reincidencia en la comisión de faltas.
e) El grado de participación en la comisión u omisión.
f) La trascendencia para la seguridad pública.
g) El concurso de faltas.

ARTICULO 40.- Incurrirán en la misma responsabilidad que los autores de una falta, los que induzcan a su comisión, los jefes que la toleren y quienes la encubran.

ARTICULO 41.- **Existencia de proceso penal**. La sustanciación de sumarios administrativos por hechos que sean objeto de un proceso penal y la imposición de sanciones disciplinarias son independientes de la causa penal.
El sobreseimiento o la absolución dictados en el proceso penal no impiden la sanción administrativa cuando en tal sede se ha configurado una falta.
La sanción que se imponga, pendiente la causa penal, puede

agravarse luego de dictada la sentencia definitiva.

ARTICULO 42.- La mera reconvención o amonestación por anormalidades reparables e intrascendentes, no constituye sanción disciplinaria, ni se anotará en el legajo personal del amonestado excepto en los institutos de formación.

ARTICULO 43.- Podrá ordenarse el arresto del personal policial, en cualquier momento y lugar, como medida preventiva para impedir la comisión de un delito o una falta disciplinaria o lograr el cese de su ejecución.

ARTICULO 44.- **Medidas preventivas.Suspensión preventiva.** El personal presuntivamente incurso en una falta o detenido preventivamente puede ser trasladado o suspendido preventivamente por la autoridad que ordenó el sumario, cuando el alejamiento sea necesario o conveniente para el esclarecimiento de los hechos motivo de la investigación o cuando su permanencia sea incompatible con la naturaleza del hecho imputado.

Cuando se disponga la suspensión, ésta podrá ser hasta por ciento veinte (120) días. El plazo puede extenderse por otros ciento veinte (120) días más cuando los elementos de juicio reunidos en la investigación razonablemente lo justifiquen o esté en curso una investigación judicial por delito doloso.

La suspensión como medida preventiva será con percepción de haberes y por resolución fundada.

Si se ha dictado auto de procesamiento en razón del mismo hecho que funda la imputación disciplinaria, la suspensión puede prolongarse hasta que se resuelva el proceso penal o se dicte decisión en el sumario administrativo y el personal el percibirá 50 % (cincuenta por ciento) de sus haberes en estos casos.

ARTICULO 45.- La suspensión de funciones, ya sea como sanción, ya sea como medida preventiva, además de la privación temporal del ejercicio de sus funciones, conlleva el retiro temporal del arma y la credencial reglamentarias, la prohibición del uso del uniforme en su caso y la prohibición de entrar en las dependencias policiales sin autorización.

ARTICULO 46.- Recibe el nombre de destitución, la sanción disciplinaria expulsiva como agente del Estado con la pérdida de los derechos que le son inherentes.

ARTICULO 47.- Todo policía a quien se le hubiere impuesto una sanción disciplinaria que considere arbitraria, excesiva en relación a la falta cometida o ser el resultado de un error, puede elevar un formal recurso, solicitando se modifique o se deje sin efecto la sanción.

ARTICULO 48.- El personal policial a quien se imputara la comisión de una falta grave o gravísima, tiene derecho a obtener su investigación actuada y ejercer su defensa, descargo, aporte de pruebas y solicitud de diligencias y decisiones por escrito, respetando los requisitos y condiciones establecidas en la reglamentación pertinente. Cuando la decisión del superior interviniente fuese estimada injusta o errónea, podrá pedirse revocatoria, y, de subsistir la

situación, apelarse ante otros superiores competentes, siguiendo la vía jerárquica correspondiente y guardando las formas y plazos establecidos por la reglamentación de esta Ley. El personal podrá designar un defensor policial o particular, para que tome vista del sumario y actúe de conformidad con lo que establezcan las normas reglamentarias.

ARTICULO 49.- Si del recurso elevado en apelación, surgiera una falta administrativa imputable al superior que intervino en primera instancia, conforme corresponda a la naturaleza de las mismas, se dará el trámite correspondiente para su sanción. La interposición de un recurso con el fin de dilatar el procedimiento por hechos suficientemente probados, se considerará falta grave y podrá merecer la sanción del superior que corresponda.

7- Régimen de cambio de destino, traslados y permutas

ARTICULO 50.- Se denomina cambio de destino a la situación del personal policial que pasa a prestar servicio a una dependencia, procedente de otra igual, de mayor o menor categoría administrativa y por tiempo indeterminado en el ámbito de un Departamento de Policía o Dirección Provincial.

ARTICULO 51.- Para satisfacer las necesidades de los servicios, el jefe de cada organismo de seguridad pública producirá cambios de destino cuando lo estime conveniente. Los cambios de destino responderán también a una estrategia de adiestramiento y eventualmente procurarán atender conveniencias personales o familiares del personal policial.-

ARTICULO 52.- Se denomina traslado a la situación del personal policial que pasa a prestar servicios de un organismo de seguridad a otro. El personal policial podrá solicitar su traslado a otro por razones particulares o profesionales, el que solo podrá concedérsele cuando existan vacantes en su grado o el traslado no altere la proporción establecida entre las jerarquías superiores e inferiores. Será dispuesto por el Subsecretario de Seguridad Pública.

ARTICULO 53.- El personal de igual categoría jerárquica podrá solicitar la permuta de sus destinos dentro de un mismo organismo o entre dos distintos. En este último caso la autoridad que lo autorice debe ser el Subsecretario de Seguridad Pública.

ARTICULO 54.- Serán motivos de especial consideración en las solicitudes y resoluciones sobre traslados y permutas, las siguientes situaciones personales:

a) Tener a cargo familiares en edad escolar o cursando estudios en establecimientos educacionales alejados del lugar del destino asignado, por imposibilidad real de realizarse allí.
b) Tener familiares a cargo que padezcan enfermedades graves que deban tratarse en centros asistenciales especializados, no existentes en el lugar de destino.

ARTICULO 55.- La reglamentación determinará los procedimientos.

- Planteles y ascensos

ARTICULO 56.- El presupuesto anual establecerá los planteles de personal de cada organismo de seguridad pública.

ARTICULO 57.- El Poder Ejecutivo determinará los planteles de las Unidades Especiales previo análisis de las particularidades de cada una de ellas.

ARTICULO 58.- Para estructurar en forma piramidal los planteles de personal policial en situación de servicio de seguridad de cada Departamento de Policía, se tomará como base el 100% de los efectivos con el grado de oficial, sobre el cual se calculará el porcentaje para los grados restantes de acuerdo al siguiente detalle:

GRADOS	PORCENTAJE
Oficial	100 % base porcentual
Oficial Principal como máximo el	20 % del total de los efectivos con el grado precedente
Subcomisario	20 % del total de los efectivos con el grado precedente
Comisario	20 % del total de los efectivos con el grado precedente
Inspector	20 % del total de los efectivos con el grado precedente
Comisario General	20 % del total de los efectivos con el grado precedente

ARTICULO 59.- Anualmente se llamará a concurso para cubrir las vacantes por grado que disponga el Poder Ejecutivo. Estas no podrán ser más que las generadas en cada organismo de seguridad pública de la Provincia, por aumento de la dotación base, y por las jubilaciones, bajas y pases a servicio de apoyo.

ARTICULO 60.- Para ascender a los grados de Comisario General, Inspector y Comisario, los concursos serán de antecedentes y oposición. Para los grados de Subcomisario y Oficial Principal serán por concursos de antecedentes y prueba de evaluación teórico-práctica. Los concursos serán públicos.

En todos los casos deberá realizarse en forma previa un examen de aptitud física y psíquica de acuerdo a la edad que el concursante tenga y que se fijará por reglamentación.

ARTICULO 61.- Un reglamento determinará los criterios para evaluar los antecedentes.

ARTICULO 62.- El Poder Ejecutivo otorgará el ascenso al personal policial que haya obtenido el mayor puntaje en cada uno de los concursos.

ARTICULO 63.- Los jurados para los concursos deberán integrarse con funcionarios del Ministerio de Gobierno, Justicia y Culto, del Ministerio de Educación, funcionarios policiales con grado de Comisario General y se dará participación además, a legisladores y magistrados y funcionarios judiciales.

ARTICULO 64.- El ascenso extraordinario podrá producirse en los siguientes casos:

a) Por acto destacado del servicio, cuyo mérito se acredite fehaciente y documentadamente.
b) Por pérdida de la vida en las circunstancias precedentes (ascenso post-morten).

Será concedido por el Poder Ejecutivo a propuesta del Ministerio de Gobierno, Justicia y Culto.

ARTICULO 65.- No podrá +resentarse a concursar para el ascenso, el personal que se encuentre en alguna de las siguientes situaciones:

a) Falta de antigüedad mínima en el grado. Los tiempos correspondientes son:
   1- Oficial, 6 (seis) años;
   2- Oficial principal, 6 (seis) años;
   3- Subcomisario, 5 (cinco) años;
   4- Comisario, 5 (cinco) años;
   5- Inspector, 4 (cuatro) años.
b) No haber aprobado el curso de perfeccionamiento correspondiente al grado que se aspira.
c) Hallarse bajo sumario judicial, mientras se encuentre procesado o bajo medida de suspensión de juicio a prueba.
d) No haber aprobado el examen de aptitud física o psíquica establecido en el artículo 60.

ARTICULO 66.- Para concursar para el grado de comisario general es requisito indispensable tener estudios universitarios completos.

9- Régimen de licencias

ARTICULO 67.- Se entiende por licencia, la autorización formal dada a un policía por un superior competente, eximiéndole de las obligaciones del servicio por un lapso mayor de dos (2) días. Las licencias permisos, justificaciones y franquicias policiales se ajustarán a las formas y plazos que determine la reglamentación.

ARTICULO 68.- Todo el personal policial tiene derecho a un licencia anual obligatoria a partir del momento en que haya alcanzado seis (6) meses desde su ingreso o reincorporación.

ARTICULO 69.- La licencia anual ordinaria será concedida en relación a la antigüedad acumulada de acuerdo a la siguiente escala:

a) Desde seis (6) meses hasta cinco (5) años, veinticuatro (24) días.
b) Desde cinco (5) años hasta quince (15) años, treinta (30) días.
c) Desde quince (15) años, cuarenta.(40) días.

Este beneficio será utilizado en forma continuada o en dos fracciones, ninguna inferior a siete (7) días.

ARTICULO 70.- Se denominarán licencias especiales las que correspondan al personal policial por lesiones o enfermedades contraídas en el servicio o fuera del mismo y por maternidad.

ARTICULO 71.- Las licencias extraordinarias son: matrimonio,asistencia a familiar enfermo y estudio. El personal con veinte años de servicio cumplido podrá solicitar por única vez, una licencia de hasta 90 (noventa) días sin acreditación de causa, que se podrá limitar por razones de servicio conforme fije la reglamentación.

ARTICULO 72.- Se calificarán como licencias excepcionales, las que determine la reglamentación por razones personales del agente, no previstas en los casos determinados en los artículos anteriores. Para usar de estas licencias, los interesados deberán reunir no menos de cinco (5) años de antigüedad y ofrecer pruebas de las causas que las motivan, las que deberán ser razonablemente atendibles.

10- Bajas

ARTICULO 73.- La baja del personal policial significa la pérdida de los deberes y derechos que son inherentes al personal en actividad.

ARTICULO 74.- La baja se produce:

a) Por fallecimiento.
b) Por renuncia del interesado, cuando hubiere sido aceptada y notificada al causante.
c) Por sanción disciplinaria de destitución.

ARTICULO 75.- El personal enterado de su baja, si tuviera bienes del Estado a su cargo u otras responsabilidades transmisibles, consultará con el superior que corresponda, para la designación de quien debe recibirlos. Hasta el momento de la entrega y contralor, no cesarán estas responsabilidades como funcionario policial.

ARTICULO 76.- La baja por renuncia, será concedida automáticamente. La causa de la baja podrá ser modificada por los resultados de los sumarios administrativos o causas judiciales que se encuentren en trámite.

11- Sueldos y asignaciones

ARTICULO 77.- El personal policial en situación de actividad percibirá el sueldo básico, suplementos, compensaciones e indemnizaciones que para cada caso determina expresamente esta Ley y su reglamentación. La suma que perciba un policía por los conceptos señalados precedentemente, excepto las indemnizaciones, se denominará haber mensual.

ARTICULO 78.- La remuneración correspondiente a cada grado de la carrera policial se denominará sueldo básico y será determinada por el Poder Ejecutivo.

ARTICULO 79.- Se denominarán suplementos generales, las bonificaciones integrantes de los haberes mensuales de la policía.

ARTICULO 80.- El personal policial percibirá un suplemento general por antigüedad, conforme se reglamente, en relación a los años de servicios computables.

ARTICULO 81.- El personal policial que hubiera completado estudios terciarios o universitarios, tendrá derecho a una bonificación por título, en las condiciones que se reglamenten.

ARTICULO 82.- El Poder Ejecutivo podrá establecer otros suplementos generales o específicos que resultare conveniente otorgar al personal policial para estimular su dedicación y desarrollo intelectual, su adaptación a las exigencias que se impongan como consecuencia de la evolución técnica de los medios y recursos de que se valen las fuerzas policiales y por otros conceptos.

ARTICULO 83.- El personal policial en situación de servicio activo de seguridad, percibirá mensualmente un suplemento por riesgo profesional cuyo monto, para todas las jerarquías, podrá alcanzar hasta el 50% del sueldo básico del grado de oficial.

ARTICULO 84.- El personal policial tendrá derecho a un suplemento por dedicación especial, en razón de tener que cumplir las operaciones del cargo en cualquier momento del día o de la noche, conforme a los horarios que se le asignen y los recargos que se le impongan.

ARTICULO 85.- El personal policial a quien el Estado no pudiere asignar vivienda en la localidad donde debe prestar servicios, gozará de una asignación mensual conforme se reglamente y cuyo monto se acondicionará a la jerarquía del causante.

ARTICULO 86.- El personal policial que sea trasladado para el cumplimiento de sus funciones a una localidad distante a más de 60 km. de su anterior domicilio real, tendrá derecho a una indemnización equivalente al 50% del sueldo básico que corresponda a su grado, la que en ningún caso será inferior al monto del sueldo básico del oficial de policía y se liquidará anticipadamente. Esta indemnización no será abonada al personal que solicite su propio traslado.

VII- RETIROS, PENSIONES Y SUBSIDIOS POLICIALES

ARTICULO 87.- Los retiros y pensiones del personal policial se regirán por las disposiciones de la Ley N° 11530.

ARTICULO 88.- Se denomina retiro a la situación definitiva que cierra el ascenso y produce vacante en el grado del causante. Se otorgará por decreto del Poder Ejecutivo.

ARTICULO 89.- El personal policial en situación de retiro gozará de los derechos determinados en los incisos b), c), h), m) y n) del Artículo 25 de la presente Ley.

ARTICULO 90.- El personal policial en retiro está facultado a portar armas de fuego adecuada a las necesidades de su defensa.

ARTICULO 91.- El personal policial en situación de actividad o retiro tendrá derecho a un subsidio extraordinario si resultara con inutilización o disminución física o psíquica permanente como consecuencia directa:

a) Del cumplimiento de sus deberes esenciales de defender contra las vías de hecho o en acto de arrojo, la propiedad, la libertad o la vida de las personas.
b) De reprimir una acción delictiva.

Si por dichas circunstancias se produjera el fallecimiento o se declarase judicialmente la muerte presunta de la víctima, el subsidio recaerá en sus deudos con derecho a pensión.

En todos los casos el subsidio se otorgará previa comprobación de las circunstancias que determinaran el hecho, mediante las actuaciones labradas a tal efecto por la autoridad policial competente.

ARTICULO 92.- El monto del subsidio a liquidar será el que resulte de multiplicar el sueldo normal, sujeto a descuento jubilatorio, que por todo concepto corresponda al grado de Inspector o equivalente vigente al momento de producirse las situaciones previstas en el Artículo anterior, por los siguientes coeficientes:

Clasificación	**Situaciones**	
	Fallecimientos	**Inutilización**
Oficiales Superiores	12,5	10
Oficiales Jefes	12	9,5
Oficiales Subalternos	11,5	9

ARTICULO 93.- En los casos de fallecimiento o disminución permanente de

aptitudes para el trabajo en la vida civil del 60% (sesenta por ciento) o mayor, corresponderá liquidar el ciento por ciento del monto resultante aplicando la escala del Artículo anterior.

ARTICULO 94.- En los casos de disminución permanente de aptitudes para el trabajo en la vida civil menor del 60% (sesenta por ciento), corresponderá liquidar el subsidio indicado en el Artículo 92, reducido de acuerdo a la siguiente escala:

Por ciento de incapacidad	**Por ciento a liquidar**
1 a 9	30
10 a 19	50
20 a 29	60
30 a 39	70
40 a 49	80
50 a 59	90

ARTICULO 95.- Si el subsidio ha sido otorgado sobre la base de la declaración de la muerte presunta de la víctima, la posterior reaparición de ésta no dará lugar a su devolución.

ARTICULO 96.- Este subsidio será otorgado sobre la base del grado que le causante tenía al momento de producirse las situaciones indicadas en el Artículo 92. El otorgamiento de este subsidio es incompatible con cualquier otro que pueda corresponderle por otra norma legal.

ARTICULO 97.- El plazo para la tramitación y, en su caso, el pago del subsidio no debe exceder de noventa (90) días hábiles contados:

a) En caso de fallecimiento, a partir de la fecha en que los interesados acrediten la condición prevista en la segunda parte del Artículo 92.

b) En caso de disminución física o psíquica, desde la fecha del hecho generador del subsidio.

ARTICULO 98.- El Jefe del Departamento de Policía o Director Provincial promoverá de oficio las actuaciones que correspondan a la referida tramitación la cual tendrá carácter de urgente, sumaria y preferencial, la elevará dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a la producción del hecho generador al Ministerio de Gobierno, Justicia y Culto con todos los antecedentes necesarios para la decisión, incluyendo la liquidación del subsidio que eventualmente pueda corresponder. El incumplimiento de los plazos previstos en éste y en el Artículo anterior, será considerado falta grave.

VIII- DISPOSICIONES GENERALES Y TRANSITORIAS.

ARTICULO 99.-Sustitúyense los Artículos 1, 11, 13, 15, 17, 18, 40 y 48 de la Ley 11.530 de Retiros y Pensiones del Personal Policial y Penitenciario de la Provincia de Santa Fe, los que quedarán redactados de la siguiente forma:

"Artículo 1.- El personal policial de los Organismos de Seguridad Pública

de la Provincia, el personal de la Dirección Provincial del Servicio Penitenciario y el perteneciente al Instituto Autárquico Provincial de Industrias Penitenciaria se regirá, en materia de retiros y pensiones, por las disposiciones de la presente Ley, y será afiliado a la Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Provincia de Santa Fe.

El personal civil se regirá, en materia jubilatoria, por las disposiciones vigentes para el personal de la Administración Pública Provincial."

"Artículo 11.- Las prestaciones que esta Ley otorga al personal policial y penitenciario son:

a) Retiro Voluntario.
b) Retiro Obligatorio.
c) Pensiones.

El personal podrá pasar de la situación de actividad a la retiro, a su solicitud o por imposición de la presente Ley o la del personal respectiva."

"Artículo 13.- Se denomina "Retiro Obligatorio" el pase del personal en actividad a situación de retiro por imposición de la presente Ley o la del personal respectiva.

El retiro obligatorio obedecerá a las siguientes causales:

a) Por el límite de años de servicios.

b) Por incapacidad total y permanente para continuar en el desempeño de sus funciones; y

c) Las restantes razones de servicio contempladas en los Artículos 15 y 16."

"Artículo 15.- El personal en actividad será pasado a "retiro obligatorio" en las siguientes situaciones:

1- Cuando se encuentre bajo prisión preventiva sin excarcelación y alcanzare dos (2) años en esa situación sin haber obtenido sobreseimiento definitivo o absolución.

2- Cuando ocupare, como Oficial Superior, el cargo de Jefe de Departamento de Policía o Director Provincial y cesare en el mismo. De igual forma y en los mismos supuestos se procederá para el cargo de Director Provincial del Servicio Penitenciario Provincial y Director y Subdirector del Instituto Autárquico Provincial de Industrias Penitenciarias. Si fuere designado Ministro de Gobierno, Justicia y Culto o Subsecretario de alguna de las Subsecretarías de dicho Ministerio, deberá pasar a retiro, previo asumir el cargo político.

En todos los casos y a todos los efectos se computará los mismos, a los fines de retiro obligatorio, el máximo de bonificación por años de servicio, que establece el Artículo 18 de la presente.

3- Cuando sea declarado incapacitado en forma total y permanente para el desempeño de funciones de seguridad, conforme lo establece la ley del personal pertinente, esta Ley y su reglamentación.

4- Cuando el Ministro de Gobierno, Justicia y Culto así lo solicite al Poder Ejecutivo, respecto al que haya cumplido treinta (30) años de servicios

policiales o penitenciarios."

"Artículo 17.- El retiro voluntario y el obligatorio podrán ser con derecho a haber o sin él. El retiro voluntario será con derecho a haber tanto para el personal policial y penitenciario que acredite veinticinco (25) años de servicios policiales o penitenciarios según corresponda.

El retiro obligatorio será con derecho a haber para el personal que acredite como mínimo veinte (20) años de servicios policiales o penitenciarios.

En ambos casos el último cese debe haberse producido en la repartición policial o penitenciaria de la Provincia, con las excepciones previstas en el Artículo 21 de esta Ley."

"Artículo 18.- El haber de retiro será determinado de acuerdo a los porcentajes que fija la escala siguiente, calculados sobre el promedio de las remuneraciones mensuales, percibidas y actualizadas en los últimos doce (12) meses consecutivos de servicios policiales o penitenciarios, con las excepciones previstas en el Artículo 21 de esta Ley.

Antigüedad	Porcentaje
20 años	60%
21 años	62%
22 años	64%
23 años	66%
24 años	68%
25 años	71%
26 años	74%
27 años	77%
28 años	80%
29 años	83%
30 años	85%

El haber se bonificará con el uno por ciento (1%) del monto por cada año de servicio efectivo que exceda de treinta (30) años, hasta un máximo de ciento por ciento (100%).

A los fines de la determinación del haber de retiro o pensión, no se computará el sueldo anual complementario.

El haber máximo y mínimo se regirá conforme lo establecido por la Ley 6915."

"Artículo 40.- Los alumnos de los cursos de formación que no hubiesen efectuado aportes por las remuneraciones percibidas -cualquiera haya sido su denominación- durante el tiempo que revistaron como tales y los fines de poder computar dicho lapso como servicios policiales o penitenciarios para el retiro, deberán ingresar a la Caja los aportes que se calcularán de acuerdo con los porcentajes vigentes a dicha época y teniendo en cuenta la referida remuneración, con más el interés del doce por ciento (12%) anual, desde la fecha en que se hubieran debido efectuarse y hasta su efectivo ingreso. La contribución respectiva del Poder Ejecutivo se calculará sobre las mismas

bases."

"Artículo 48.- El derecho a la prestación podrá ejercerse de acuerdo al siguiente trámite:

1- El personal en actividad con derecho a haber que renuncie a fin de acogerse a los beneficios de esta Ley y mientras dure el trámite de su retiro, podrá continuar desempeñando sus funciones con percepción de los haberes correspondientes.

En caso de optar el afiliado por continuar desempeñando sus tareas, deberá manifestarlo expresamente en la nota de renuncia y comunicarlo por escrito a la Habilitación correspondiente dentro de los treinta (30) días corridos a contar desde la fecha de su renuncia.

2- Una vez presentada la solicitud de renuncia, no podrá ser retirada por el afiliado, el que queda facultado para gestionar su retiro.

3- Formulada la opción prevista en el apartado 1) del presente se dictará resolución por el Ministro de Gobierno, Justicia y Culto que expresará la circunstancia de haber sido presentada la renuncia.

4- La Caja dará curso al expediente de retiro con la sola presentación de la documentación pertinente, pero para conceder el beneficio será necesaria la previa aceptación de la renuncia. A ese efecto, la Caja comunicará a la Contaduría respectiva que el trámite se encuentra completo a efectos de que se proceda a la aceptación de la misma.

5- En el caso de que el afiliado en las condiciones del apartado 1) con su conducta provoque situaciones que den motivo a su cesantía o exoneración, podrá el empleador disponer la misma, perdiendo el afiliado todos los beneficios que se acuerden por el presente Artículo."

ARTICULO 100 .- Deróganse las Leyes Orgánica de Policía de la Provincia N° 7395 y sus modificatorias números 8000, 8106, 8547, 9409, 9 650, 10030, 10099, 11048 y 11516 y del Personal Policial N° 6769 y sus modificatorias 7902, 7752, 8142, 8212, Artículo 10 de la Ley 8231, 8321, 8517, 8550, 8656, 8684, 9141, 9390, 9406, 9605, 9639, 10097, 10099, 10355, 10400, 10652, 11045 y 11511 y el Artículo 16 de la Ley 11.530.

ARTICULO 101.- Serán normas supletorias de la presente Ley y de los reglamentos que se dicten en consecuencia, la Ley 8525, el Régimen de Licencias, Justificaciones y Franquicias para el Personal de la Administración Pública, el Reglamento para el Trámite de Actuaciones Administrativas de la Provincia de Santa Fe y el Código Procesal Civil.

ARTICULO 102.- Los actuales grados de comisario general y comisario mayor se unificarán en el grado de comisario general.

Los actuales grados de comisario inspector y comisario principal se unificarán en el grado de inspector.

Los actuales grados de comisario y subcomisario se mantendrán como tales.

Los actuales grados de oficial principal, oficial auxiliar, oficial ayudante y oficial subayudante se unificarán en el grado de oficial principal.

ARTICULO 103.- El personal que actualmente revista en los Cuerpos Profesional, Técnico y Auxiliar, podrá optar en revistar como personal policial o civil encuadrándose en el escalafón que dictará el Poder Ejecutivo de acuerdo Artículo 15, en un plazo de dos (2) años a partir de la vigencia de la presente Ley.

ARTICULO 104.- El Poder Ejecutivo podrá realizar las modificaciones al presupuesto vigente que considere necesarias a efectos de implementar la presente Ley.

ARTICULO 105.- Todos los efectivos que revisten actualmente en las jerarquías de agente hasta la de suboficial mayor sin excepción, pasarán al grado de oficial.

Los que no hayan completado estudios secundarios, tendrán como último plazo hasta el 31 de diciembre del año 2004 para obtener el título secundario, caso contrario pasarán a servicio de apoyo en las condiciones que establezca la reglamentación, respetándoseles el haber mensual que por ley les corresponda, y en la proporción que el Poder Ejecutivo estime conveniente.

ARTICULO 106.- La Subsecretaría de Seguridad Pública con colaboración del Ministerio de Educación adoptará los recaudos administrativos y de organización pertinentes, a los efectos de implementar un plan de estudios de nivel secundario, que permita la educación del personal policial en actividad.

ARTICULO 107.- El personal que como consecuencia de la aplicación de la presente Ley pase a revistar en el grado de Comisario General permanecerá en espera de destino, hasta que el Poder Ejecutivo se lo asigne o hasta un plazo máximo de noventa (90) días de vigencia de la presente Ley. Transcurrido el cual pasará a retiro obligatorio computándose el máximo de bonificación por años de servicio que establece el artículo 18 de la Ley N° 11530.

ARTICULO 108.- El requisito de tener título universitario para ascender al grado de comisario general entrará en vigencia a partir de los diez (10) años de vigencia de la presente Ley.

ARTICULO 109.-La aplicación de la presente Ley o de su reglamentación no significará para el personal policial en actividad disminución salarial alguna por ningún concepto.

ARTICULO 110.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.

CELS
Centro de Estudios Legales y Sociales

MARCELO SAÍN,

Democracia, seguridad pública y policía.

La reforma del sistema de seguridad y policial en la Provincia de Buenos Aires.

SEMINARIO

LAS **reformas policiales** EN ARGENTINA

I. Crisis y reforma

Durante muchos años, y quizás como una herencia del pasado autoritario, la seguridad pública fue vinculada al sistema policial y, en su marco, se interpretó que eran las instituciones policiales las principales instancias encargadas de garantizar la seguridad ciudadana y la estabilidad institucional del sistema democrático. Tal visión, sumada a la recurrente falta de orientación general y a la ausencia de políticas institucionales de carácter integral en materia de seguridad ciudadana, permitieron que el aparato policial fuera adquiriendo amplios márgenes de corporativización y autonomía respecto de los órganos de gobierno. Además, a lo largo de los últimos años, dicho proceso fue reforzado por la perversa orientación que guió al vínculo establecido entre el gobernador peronista Eduardo Duhalde y la Policía Bonaerense y que consistió básicamente en conceder impunidad y no injerencia gubernamental frente a las actividades delictivas desarrolladas por los sectores más activos de esa policía a cambio de conseguir niveles respetables de seguridad ciudadana. Es decir, desde el poder político se le garantizó a la corporación policial la posibilidad de que ésta se autogobierne y se organice sobre la base de la obtención de un circuito de financiamiento ilegal resultante de la participación de sectores claves de su conducción institucional y operativa en una extendida red de actividades criminales básicamente asentada en el tráfico de estupefacientes y en el robo calificado -*"piratas del asfalto"* y *"sustracción de automotores"*-. Como contrapartida, el poder político esperó infructuosa e ingenuamente que esa corporación policial le garantice una labor eficiente en la preservación de márgenes aceptables de seguridad y tranquilidad ciudadana frente a faltas y delitos de menor porte.[1] Se trataba de una estrategia de supuesta lucha contra la criminalidad menor centrada en el control directo -por vía de la participación- e indirecto -por vía de la protección- de la criminalidad mayor que comprometía a organizaciones complejas y en torno de las cuales se producían cuantiosas sumas de *"dinero sucio"*.

Pues bien, el fracaso de tal orientación resultó, en primera instancia, de la errónea percepción de que la criminalidad menor era la que impactaba directamente sobre la seguridad de la población y de que dicha criminalidad suponía un conjunto de actividades desarrolladas independientemente de las organizaciones delictivas de mayor complejidad. Tal percepción impidió observar que -digámoslo metafóricamente- entre el *"robo de gallina"* y el *"narcotráfico"* existe una distancia endeble y difusa que se encuentra acortada por el hecho de desenvolverse en el marco de un profundo *proceso de desintegración social*

Marcelo Saín: Profesor titular e investigador de la *Universidad Nacional de Quilmes* (*UNQui*), Bernal, Argentina. Miembro del *Núcleo de Estudos Estratégicos* (*NEE*) de la *Universidade Estadual de Campinas* (*UNICAMP*), São Paulo, Brasil. Asesor parlamentario en la *Cámara de Diputados de la Nación* . E-Mail: mfsain@sicoar.com

[1] Véase: **DUTIL, Carlos y RAGENDORFER, Ricardo**, *La Bonaerense. Historia criminal de la Policía de la Provincia de Buenos Aires*, Planeta, Buenos Aires, 1997.

signado por el deterioro de las condiciones de vida, la desagregación de los grupos sociales familiares y vecinales, la ruptura de los lazos de solidaridad comunitaria tradicional y la ausencia de agrupamientos intermedios con capacidad de articulación de demandas básicas ante el sistema político, tendencias todas estas observadas durante los últimos años en nuestro país y, puntualmente, en el conurbano bonaerense. Por consiguiente, en un escenario social con estas particularidades, tanto la gran criminalidad como la criminalidad menor se hallan entrelazadas y, así, resulta imposible que puedan brindar seguridad organizaciones cruzadas por lógicas de carácter ilícitas y hasta mafiosas.

Por su parte, en el contexto social señalado, la fragmentación y desintegración social de los sectores populares fue acompañada por una alta concentración de las riquezas socialmente producidas en favor de los sectores altos, lo que, sumado a la falta de protección policial, permitió el crecimiento del servicio de la seguridad privada, esto es, del servicio público por el cual los particulares procuran seguridad policial en empresas privadas, rompiendo, de este modo, el tradicional monopolio estatal en la provisión de la seguridad pública. Al mismo tiempo, la falta de una legislación unificada a nivel nacional y provincial en materia de seguridad privada ha impedido la institucionalización de las debidas regulaciones y controles, dando lugar con ello a la conformación de *"policías y fuerzas de seguridad paralelas al Estado"*, en muchas ocasiones mejor pertrechadas y adiestradas que los cuerpos policiales gubernamentales pero, en otras, sin la debida preparación del personal y hasta con componentes no habilitados para el desempeño de actividades de esa complejidad. Debe decirse, asimismo, que no fueron escasas las oportunidades en que tales organizaciones protagonizaron hechos delictivos.

De este modo, en definitiva, el Estado fue perdiendo la capacidad de gobernar integralmente su aparato coactivo, de controlar el desempeño privado en la provisión de seguridad y, en definitiva, fue relegando y/o cercenando su función constitucional de brindar y garantizar seguridad pública al conjunto de la población. Las consecuencias de este proceso configuraron el factor determinante de la crisis institucional (y no solo policial) que dio lugar al plan de reforma del sistema de seguridad y policial de la Provincia de Buenos Aires.

Asimismo, no debería perderse de vista que la participación de miembros de la Policía Bonaerense en el atentado contra el edificio de la AMIA y, en particular, en el crimen del reportero gráfico José Luis Cabezas, no sólo fueron claras expresiones del estado de crisis y descomposición institucional alcanzado por esa institución, sino que también puso en evidencia el fracaso de la política seguida por el gobernador Duhalde en relación a la seguridad y creó las condiciones para encarar la reforma iniciada a fines de 1997 cuando éste comprendió que la perpetuación de aquella situación de crisis vulneraría las posibilidades de proyectarse como candidato a presidente de la Nación por el *Partido Justicialista* (*PJ*) en los comicios nacionales programados para 1999.

Ello ocurrió precisamente cuando, durante 1997, la problemática de la seguridad comenzó a ocupar una de las principales preocupaciones de la comunidad. En efecto, según un reciente estudio realizado por el *Centro de*

Estudios Unión para la Nueva Mayoría, para la opinión pública de la Capital Federal y del Gran Buenos Aires, el crecimiento de la delincuencia constituye el principal problema del país, después del desempleo. Durante el año 1997, el auge de la delincuencia pasó a ocupar el segundo lugar entre las principales demandas sociales, luego de haber ocupado el sexto lugar durante el año 1996. Este cambio se produjo al mismo tiempo que se fue apuntalando la percepción de que la delincuencia se incrementó notablemente durante los últimos tres años. En el Gran Buenos Aires, el 83,2% de las personas consideran que en la actualidad hay más cantidad de delitos que hace tres años. Asimismo, el 70% de esta población cree que la situación de la seguridad pública es muy mala o mala.[2]

Esto indica, pues, que el actual proceso resultó de una *situación de emergencia* que puso rápidamente en evidencia la necesidad imperiosa de asentar a la seguridad provincial y al funcionamiento policial sobre nuevos pilares legales e institucionales, tratando de revertir, de ese modo, la endeblez e impericia gubernamental y la autonomía y corrupción policial que enmarcaron la crisis del sistema de seguridad provincial.

II. La reforma policial bonaerense

II.1) Intervención, plan de reforma y acuerdo básico.

El 19 de diciembre de 1997, el gobernador de la provincia de Buenos Aires, Eduardo Duhalde, promulgó el *dto.4506/97*[3] a través del cual dispuso *"la intervención de la Policía Bonaerense a los efectos de su reorganización"* y estableció el plazo máximo de dicha intervención en noventa días. A su vez, esa misma jornada, mediante el *dto.4508/97*,[4] designó en el cargo de *"interventor de la Policía Bonaerense"* al Dr. Luis Lugones, dirigente que se había desempeñado hasta ese mes como diputado provincial.

Al día siguiente, Duhalde anunció públicamente estos cambios y los justificó diciendo que el objetivo de fondo era la efectivización de una transformación institucional que permitiera conformar una nueva estructura orgánico-funcional del sistema policial provincial.

> Se resolvió la intervención civil [...] porque creemos que hay un espíritu de cuerpo que impide la transformación cuando ésta realmente remueve todas las estructuras conocidas hasta el momento [...]. Desde hoy comienza una nueva etapa de profunda reestructuración que se propone cambiar en forma total el

[2] CENTRO DE ESTUDIOS UNIÓN PARA LA NUEVA MAYORÍA, *La seguridad pública*, Editorial Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría, Buenos Aires, 1998.

[3] Publicado en el ***Boletín Oficial*** (Provincia de Buenos Aires) del 30 y 31 de diciembre de 1997.

[4] Publicado en el ***Boletín Oficial*** (Provincia de Buenos Aires) del 30 y 31 de diciembre de 1997.

> funcionamiento de la fuerza, tal como lo conocimos a lo largo de la historia, por lo que estoy convencido de la necesidad de concretar esta nueva estructura.[5]

Para ello, Duhalde había decidido implementar el *"Plan de Reorganización General del Sistema Integral de Seguridad e Investigación de los Delitos de la Provincia de Buenos Aires"* elaborado por los doctores León Arslanián y Alberto Binder y propuesto por el gobernador Eduardo Duhalde. En él, se estableció que la reformulación del sistema de seguridad provincial no podía producirse por medio de *"soluciones de corto plazo"* dado que la crisis que lo enmarcó comprometía estructuralmente al sistema policial, al poder judicial, al sistema de investigación criminal y al sistema de seguridad privada, en su conjunto.

> La crisis tiene raíces estructurales en todos sus segmentos. Lo que ha entrado en crisis terminal no es esta policía en particular -pese a todos los elementos propios que tornan más profunda y dramática la situación- sino un modelo completo de seguridad e investigación que ya no responde a las necesidades de la vida moderna, a las expectativas sociales y a las exigencias que las nuevas formas de ilegalidad plantean a estos sistemas.[6]

En este marco, se señalaba que la problemática no era *"unitaria"* sino que se trataba de una cuestión altamente compleja, que afectaba a los diversos componentes institucionales y áreas de gobierno vinculadas al tema, y cuyas expresiones más tangibles estaban dadas por el ineficiente desempeño de la justicia penal, la crisis del sistema de investigación de los delitos, el autonomía del sistema de seguridad privada, la ausencia de medios y orientaciones generales en materia de prevención, seguridad y persecución penal, los problemas del tránsito, la falta de una relación dinámica entre el sistema de seguridad y la comunidad, y la ineficiencia de las instancias y mecanismos de conducción política del sistema de seguridad.

> Se trata de un problema complejo, global, regional, que no puede ser solucionado en el corto plazo, aunque sí tiene solución, en la medida en que se asuma la necesidad de redefinir, desde la base, la política de seguridad, la política judicial, las relaciones con la comunidad y la forma de conducir esa política.[7]

En función de ello, se establecía un *"plan de acción inmediata"* para ser implementado en los tres primeros meses por la intervención y que estaba centrado en la disolución de la Policía Bonaerense y la conformación de un *"nuevo esquema del sistema de seguridad e investigación de los delitos"*.

---

[5] Diario ***La Nación***, Buenos Aires, 21 de diciembre de 1997.

[6] **ARSLANIÁN, León y BINDER, Alberto**, *Plan de Reorganización General del Sistema Integral de Seguridad e Investigación de los Delitos de la Provincia de Buenos Aires*, mimeo, 1997, p.1.

[7] *Ibid.*p.5.

> Se debe acabar el ciclo histórico de esta policía porque ya no tiene posibilidades de reconvertirse, responde a un esquema político y técnico superado, y porque esa sola medida produce la redefinición del problema y tiene la magnitud suficiente para recuperar el liderazgo en el proceso de cambio y calmar las expectativas sociales.[8]

Es decir, según el plan, la existencia de un *"cuerpo policial unitario, verticalizado"* ya no era capaz de dar solución a la crisis planteada. En consecuencias, se proponía *"fraccionar"* la estructura de la Policía Bonaerense y estructurar un nuevo sistema policial sobre la base de un conjunto de medidas centrales, a saber, (i) la creación de una *"Policía de Investigaciones"* encargada de la investigación criminal en colaboración con la *Policía Judicial* ya creada por medio de la ley de Ministerio Público; (ii) el fortalecimiento de la *Policía Judicial* mediante el traspaso de los cuerpos técnicos y periciales de la actual policía; (iii) la creación de un conjunto de *"Policías de Seguridad a la Comunidad de base Departamental"*, estructurada en cada uno de los 18 departamentos judiciales existentes en la provincia de Buenos Aires y encargadas de la prevención del delito y del mantenimiento de la seguridad pública; (iv) la creación de un nuevo cuerpo de seguridad encargado del *"traslado de detenidos"* y de *"su custodia preventiva"*; (v) la creación de una *"Policía de Tránsito Autónoma"* encargada de la seguridad vial.

En definitiva, ello significaba distinguir en el sistema policial diferentes funciones básicas, tales como la *investigación criminal*, la *seguridad comunitaria*, la *seguridad vial* y la *custodia y traslado de detenidos*, y conformar análogamente *diferentes policías* encargadas de cada una de esas funciones, estructuradas organizativamente también en forma diferencial -conforme a su competencia funcional- y con sus respectivos órganos de conducción. Se trataba, así, de un proceso de *diferenciación funcional*, *desagregación organizacional* y *descentralización del mando*.

Todo ello debía estar bajo la conducción política e institucional del titular del poder ejecutivo y de acuerdo a la estructuración de un nuevo modelo de gestión y gobierno de la seguridad pública. En consecuencia, en el plan se sugería la creación de una *"nueva estructura política de dirección del sistema de seguridad"* asentada fundamentalmente en la conformación de un *"ministerio de Seguridad"*.

Simultáneamente a estos cambios, en el plan se proponía el fortalecimiento de la *participación comunitaria* en asuntos de seguridad, así como también la regulación del *sistema de seguridad privada* como parte componente del sistema provincial de seguridad pública y, como un aspecto central de la reforma propuesta, se planteaba la necesidad de sacar del seno de las dependencias policiales el conjunto de causas penales que estaban siendo instruidas por funcionarios policiales y traspasarlas a la instancia judicial.

---

[8] *Ibid.* p.6.

Pues bien, en el marco de estos parámetros fundamentales, tanto el gobierno provincial como los autores del mencionado plan interpretaban que la viabilización del mismo requeriría del *apoyo político e institucional* de los partidos políticos de la oposición. Se entendía que, dada la magnitud de los cambios propuestos, no había posibilidad de reformular exitosamente el sistema provincial de seguridad pública sin un *acuerdo básico* entre los principales partidos políticos de la provincia. Para ello, en el plan se proponía la creación de una *"comisión de altísimo nivel"* presidida por el gobernador y compuesta por dos juristas representativos del oficialismo y de la oposición, un representante del sector religioso, otro del movimiento de derechos humanos, otro del sector empresarial, un observador del la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y un director operativo del plan. Dicha comisión estaría encargada de supervisar el desarrollo del plan de reorganización, efectuar un informe conteniendo la situación de la seguridad provincial y sentar las bases de un nuevo sistema de seguridad, coordinar las actividades de las distintas áreas del programa operativo, convocar a los distintos sectores sociales y políticos para que efectúen aportes y contribuciones al plan y asesorar al gobernador en todo lo relativo a la temática en cuestión.

No obstante, tanto la *Unión Cívica Radical* como el *Frepaso*, principales partidos de la oposición, rechazaron intervenir en esa comisión ya que, según evaluaron, ello implicaría comprometerse políticamente con el gobernador y con la conducción política del plan en cuestión. Solamente estaban dispuesto a respaldar institucionalmente al gobierno provincial para la implementación del mencionado plan para lo cual propuso la creación de una comisión parlamentaria bicameral encargada del seguimiento y control del proceso de reforma a seguir. También se comprometieron a votar los instrumentos legales necesarios para la implementación de la reforma.[9] Todo ello fue refrendado en una reunión que el gobernador Duhalde mantuvo el 22 de diciembre con algunos de los principales dirigentes nacionales y provinciales de ambos partidos.

El 30 de diciembre, la Legislatura Provincial sancionó la *ley 12.068*[10] por medio de la cual se convalidó la intervención de la Policía Bonaerense (art.1ro) y se creó la *Comisión Bicameral* encargada del *"seguimiento y fiscalización de las políticas de prevención del delito, seguridad, criminalística, criminología e inteligencia y de los órganos y actividades que desarrollan las mismas en el ámbito de la provincia de Buenos Aires"* (art.2do). A dicha comisión, compuesta por *"cuatro representantes de cada una de las Cámaras en igual número por la mayoría y la minoría"* (art.3ro), se le fijó como objetivo *"llevar a cabo un control directo y permanente de las tareas, medidas y normas que se implementen con motivo de la reorganización del sistema de seguridad"* (art.4to). Para ello, la comisión debía participar en la *"elaboración de todos los proyectos de ley a que diere lugar la reorganización del sistema de seguridad"* (art.5to) y también debía producir *"un informe periódico de carácter público cuando lo estime necesario"*

---

[9] Véase: **VERBITSKY, Horacio,** "Hijos del rigor", en diario ***Página/12***, Buenos Aires, 28 de diciembre de 1997.

[10] Publicada en el ***Boletín Oficial*** (Provincia de Buenos Aires) del 12 de enero de 1998.

(art.6to). Ese mismo día, la Legislatura también sancionó la *ley 12.069*[11] a través de la cual se creó el *"Instituto de Política Criminal y Seguridad"* como entidad *"autónoma y de carácter técnico"* encargada del *"seguimiento del proceso de reestructuración del sistema de seguridad"* y de la *"elaboración de planes, proyectos y propuestas tendientes a establecer políticas estables en la materia"* (art.1ro).

En este marco, Duhalde nombró a Arslanián como presidente del *IPCS* y a Alberto Binder como director operativo del mismo. Asimismo, el *Frepaso*, sector opositor más comprometido que sus aliados radicales con el proceso de reforma policial y de seguridad en curso, designó a un conjunto de especialistas y técnicos para que coordinaran y/o participaran de una serie de programas de estudios y actividades dentro del marco del *IPCS.*[12]

Durante los 90 días que duró la intervención de la Policía Bonaerense, se llevaron a cabo una serie de medidas básicas tendientes a reorganizar la estructura policial, conforme los parámetros centrales establecidos en el plan general. En primer lugar, se pasó a retiro a toda la plana mayor de la Policía Bonaerense, se disolvió la estructura de conducción y de mandos y se dispuso el retiro de más de 300 Comisarios Generales y Mayores, lo que, en verdad, significó el descabezamiento de dicha estructura policial. Por su parte, en el área de seguridad, se disolvieron las Unidades Regionales de las que dependían las comisarías y éstas pasaron a depender de las 18 nuevas jefaturas policiales creadas de acuerdo con las jurisdicciones territoriales de los departamentos judiciales componentes de la provincia de Buenos Aires. Asimismo, se inició el proceso de devolución de los expedientes y causas penales que estaban siendo instruidas o se hallaban en dependencias policiales a los tribunales respectivos. Hacia febrero, ya se habían devuelto 35.000 causas judiciales, lo cual resultó clave para desafectar el personal policial encargado de realizar los sumarios de las mismas y destinarlo a tareas policiales de seguridad. No se trataba de una cuestión de menor envergadura, ya que el primer relevamiento de personal policial indicó que una considerable parte del mismo -más del 50%- estaba destinado a atender estas tareas así como también a la custodia y traslado de detenidos y a la custodia de dependencias judiciales, edificios públicos y funcionarios. A su vez, en el área de investigaciones, se disolvieron todas las Brigadas de Investigaciones -tanto las generales como las especiales destinadas a combatir el narcotráfico, la sustracción de automotores, el cuatrerismo, las defraudaciones y estafas y otras cuestiones puntuales- y se conformaron 18 *Delegaciones Departamentales de Investigaciones* -DDI-, también según los departamentos judiciales, encargadas de llevar a cabo las investigaciones criminales.[13] Todo indicaba que la Policía Bonaerense había comenzado a dejar

---

[11] Publicada en el ***Boletín Oficial*** (Provincia de Buenos Aires) del 12 de enero de 1998.

[12] **SIGAL, Eduardo, BINDER, Alberto y ANNICCHIARICO, Ciro,** *¿El final de la maldita policía?. El Frepaso ante la reforma del sistema de seguridad de la provincia de Buenos Aires*, Ediciones FAC, La Plata, 1998.

[13] Véase: **ANNICCHIARICO, Ciro,** "El desafío de reformular la política de seguridad y de intervenir la Policía Bonaerense", en **SIGAL, Eduardo, BINDER, Alberto y ANNICCHIARICO, Ciro,** *¿El final de la maldita..., op.cit.*

de existir.

II.2) Las propuesta de reforma del sistema de seguridad pública y reorganización del sistema policial provincial.

A fines de marzo, el equipo de consultores que formó parte del Programa *Legislación y Políticas de Seguridad*[14] encargado de la elaboración del marco legal de la reforma, presentó el dictamen final conteniendo el anteproyecto de *"Ley Provincial de Seguridad Pública"*. En los fundamentos del mismo se establecía con claridad que ese era un anteproyecto de ley general que instituía y regulaba la *seguridad pública* y los *componentes del sistema provincial de seguridad pública* así como también el *sistema policial provincial*, la *participación comunitaria*, la *seguridad privada* y el *control parlamentario* del mismo.[15]

En este marco general, la iniciativa legislativa propuesta por el *IPCS* conformaba una pieza legislativa única en la que se establecía y regulaba tanto el sistema provincial de seguridad pública en cuanto a su finalidad y componentes como el sistema provincial policial, la seguridad privada, la participación comunitaria y el control parlamentario.

Por su parte, el 31 de marzo de 1998, el poder ejecutivo provincial envió a la Legislatura el proyecto *"ley de creación de la Unidad Ejecutora «Reequipamiento de las Policías de la Provincia de Buenos Aires»"* a los fines de *"atender el reequipamiento policial en el ámbito de la Provincia y la adquisición, construcción y refacción de los inmuebles necesarios para alojar en establecimientos especiales a los encausados criminalmente"* (art.1ro). Esta era la primera iniciativa referida al proceso de reestructuración del sistema de seguridad que el gobierno enviaba al parlamento. Aún no había hecho lo propio con el proyecto de ley que iría a regular el sistema provincial de seguridad y, particularmente, con el atinente a la reorganización policial.

Resultaba llamativo que el gobierno enviara en primer término el mencionado proyecto de ley cuando todavía no se habían creado las *"nuevas policiales"* ni el *"nuevo sistema policial"*. Con ello, el gobierno proponía, antes que nada, crear el mecanismo institucional para reequipar a las policías que aún no existían y para construir alcaldías de un sistema de custodia y traslado de detenidos que tampoco había sido instituido.

Algunos días más tarde, el 2 de abril, el poder ejecutivo envió a la Legislatura Provincial el proyecto de *"ley de Seguridad Pública y Orgánica de las Policías de la Provincia de Buenos Aires"*. Este proyecto conformaba una pieza legislativa única en la que se establecía y regulaba tanto el sistema provincial de seguridad

---

[14] Este programa fue coordinado por el autor de este trabajo y el equipo componente del mismo estuvo constituido por Eduardo Estevez, Fernando Pocino, Luis Tibiletti, Gustavo Herbel y Nora Cherñiavsky. También colaboraron en diferentes temas Claudia Laub, Fernando Dominguez, Alejandra Castro y Ciro Annicchiarico.

[15] **INSTITUTO DE POLÍTICA CRIMINAL Y SEGURIDAD**, *Anteproyecto de la Ley Provincial de Seguridad Pública*, Programa *Legislación y Políticas de Seguridad*, La Plata, abril de 1998.

pública en cuanto a su finalidad y componentes, como el sistema provincial policial en cuanto a su organización; ámbito de actuación; principios de actuación; funciones esenciales, conducción, descentralización operativa, división territorial, independencia funcional, dependencia jerárquica y organización de las Policías de Seguridad, de la Policía de Investigaciones Judiciales, de la Policía de Seguridad Vial y de la Policía de Custodia y Traslado de Detenidos; ética policial; capacitación; así como también la participación comunitaria. No establecía nada respecto de la seguridad privada ni acerca del control parlamentario.

En un sentido general, la referida iniciativa fue elaborada sobre la base del proyecto oportunamente elevado por el *IPCS* y había seguido algunos lineamiento establecidos en él, aunque las diferencias con éste eran importantes.

Como respuesta a ello, y en el marco de un demorado abordaje parlamentario del proceso en curso, hacia fines de mayo, los partidos de la *Alianza UCR-Frepaso* presentaron dos proyectos de ley separados, a saber, el proyecto de *"ley Provincial de Seguridad Pública"* en el que se establecían los principios y bases fundamentales; el sistema provincial de seguridad pública en cuanto a su finalidad y composición; la participación comunitaria en cuanto a sus principios generales y sus diferentes instancias organizativas; y el control parlamentario; y el proyecto de *"ley Orgánica del Sistema Único Policial de la Provincia de Buenos Aires"* en el que se instituía el *"sistema único policial provincial"* y se regulaban sus principios generales, composición y finalidad; los principios y procedimientos básicos de actuación policial; las misiones y funciones de las policías provinciales; la coordinación y colaboración policial; la organización del sistema policial; el régimen y los procedimientos disciplinarios policiales; y la formación y capacitación policial. Ambas iniciativas estaban centralmente inspiradas en los proyectos de ley que habían sido elaborados por la *UCR* el mes anterior y, a su vez, tomaban algunos aspectos establecidos en el proyecto del *IPCS*.

Por su parte, el 12 de junio, el bloque de senadores del *PJ* presentó otros dos proyectos análogos a los presentados por la *Alianza*, es decir, un proyecto de *"ley Provincial de Seguridad Pública"* y un proyecto de *"ley de Organización de las Policías de la Provincia de Buenos Aires"*. Cuatro días después, el 16 de junio, dichas iniciativas fueron tratadas en la Cámara de Senadores y, con el mayoritario respaldo de los legisladores del *PJ*, las mismas resultaron aprobadas y fueron inmediatamente remitidas a la cámara baja para su revisión. El 18 de junio, ésta, en donde los partidos de la *UCR* y el *Frepaso* detentan la mayoría sobre el *PJ*, rechazó el proyecto enviado por el Senado Provincial y aprobó las iniciativas oportunamente presentadas por la *Alianza*. Finalmente, el 15 de julio, el Senado rechazó los proyectos sancionados por la Cámara de Diputados y aprobó sin modificaciones las iniciativas del *PJ* sancionadas en su seno el 16 de junio, las que fueron promulgadas como *ley 12.154 Provincial de Seguridad Pública* y *ley 12.155 de Organización de las Policías de la Provincia de Buenos Aires*.[16]

[16] Publicadas en el ***Boletín Oficial*** (Provincia de Buenos Aires) del 11 de agosto de 1998.

Pues bien, a continuación, analizaremos comparativamente este conjunto de iniciativas en lo atinente al concepto de *seguridad pública*; el *sistema policial provincial*; los *principios y procedimientos básicos de actuación policial*; la *aprehensión policial*; la *ética policial* y el *control disciplinario*; la *participación comunitaria*; y el *control parlamentario*.

II.2.1) La seguridad pública.

El art.2 del proyecto del *IPCS* conceptualizaba a la *"seguridad pública"* como una situación de *seguridad general*, esto es, como la *"situación política y social"* en cuyo contexto los habitantes bonaerenses podrían gozar plenamente del conjunto de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Provincial.[17]

Asimismo, en el artículo art.3do del proyecto se especificaba que la situación de seguridad pública implicaba *"la acción coordinada y la interacción permanente"* entre las dos instancias centrales y constitutivas de dicha situación, esto es, la *comunidad* y el *Estado*.[18] De este modo, la *seguridad pública* se asentaba en y derivaba de la compleja trama de interacciones establecidas entre el Estado y la comunidad. A su vez, en ese mismo artículo se fijaba el criterio de integralidad de la *seguridad pública* al establecer al *"sistema policial provincial"*, a la *"seguridad privada"* y a la *"participación comunitaria"* como dimensiones configurativas básicas de la misma.

Por su parte, el proyecto oficialista retomaba y, con algunas modificaciones de forma, hacía suya la conceptualización de *seguridad pública* plasmada en la iniciativa del *IPCS*.[19] Del mismo modo, siguiendo la propuesta del *IPCS*, en el artículo art.3do del proyecto se establecía que la situación de seguridad pública

---

[17] **"Artículo 2.-** A los fines de la presente ley, se entenderá por seguridad pública a la situación política y social en la que quede garantizado a los habitantes de la provincia de Buenos Aires el goce pleno de sus derechos: a) A defender y a ser protegidos en su vida, su libertad, su integridad y bienestar personal, su honor, su propiedad, su igualdad de oportunidades y su efectiva participación en la organización política, económica y social, así como en su igualdad ante la ley y su independencia ante los poderes del Estado; b) A obtener el pleno resguardo de la totalidad de los derechos y garantías emanadas de la Constitución Nacional, de los Tratados concluidos por la Nación con las demás Naciones y con las Organizaciones internacionales, y los emanados de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires; c) A la vigencia plena de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal".

[18] **"Artículo 3.-** A los fines de la presente ley, la seguridad pública implica la acción coordinada y la interacción permanente del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires y de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal, particularmente referidas al sistema policial provincial, a la seguridad privada y a la participación comunitaria".

[19] **"Artículo 2.-** Se entenderá por seguridad pública a la situación política y social en la que los habitantes de la Provincia tengan el goce pleno de los siguientes derechos: a) La vida, la libertad, la integridad y bienestar personal, el honor, la propiedad, la igualdad de oportunidades, la efectiva participación en la organización política, económica y social, así como en su igualdad ante la ley y su independencia ante los poderes del Estado. b) A obtener la tutela jurídica de la totalidad de los derechos y garantías emanadas de la Constitución Nacional, de los tratados internacionales concluidos por la Nación, y los que surgen de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires. c) A la vigencia plena de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal".

implicaba *"la acción coordinada y la interacción permanente"* entre la *comunidad* y el *Estado*.

A diferencia de estas iniciativas, en el proyecto de *"ley provincial de seguridad pública"* elaborado por la *Alianza* y oportunamente aprobado por la cámara baja no se explicitaba ninguna definición de *seguridad pública*. En su art.2do, sólo se indicaba confusamente que *"la seguridad pública importa para los ciudadanos, el goce y ejercicio de sus derechos, libertades y garantías constitucionales"*. Y, además, en dicho artículo se establecía que *"la seguridad pública es materia de competencia exclusiva del Estado y su mantenimiento le corresponde al Gobierno de la Provincia de Buenos Aires"*, con lo cual se restringía la misma a la esfera estatal-gubernamental.[20]

Al respecto, cabe señalar que a través de esta propuesta normativa se daba forma a una concepción exacerbadamente estatalista de la seguridad, vale decir, a una concepción basada en un Estado activo e intervencionista y a una comunidad pasiva y no participativa. Sin embargo, si la seguridad pública es siempre *seguridad de la comunidad*, dado que ella supone la situación política y social en la que la comunidad tiene garantizado el goce pleno de sus derechos civiles, políticos y sociales, ella no puede suponer un Estado activo combinado con una comunidad pasiva. La comunidad es el sujeto fundamental de la seguridad pública y ello, al mismo tiempo, le impone al Estado, o puntualmente a su gobierno, el deber de promover y garantizar tanto una situación general de seguridad pública cuanto la igualdad de oportunidades y la efectiva participación comunitaria en la elaboración, implementación y control de las políticas de seguridad pública, así como en todos los asuntos referidos a la misma. Esta concepción estaba mejor expresada en las iniciativas del *IPCS* y del poder ejecutivo, las que, al respecto, guardaban un carácter más integral conforme los objetivos de la reforma planteados desde el inicio del proceso en curso.

Finalmente, en el proyecto de *"ley provincial de seguridad pública"* del *PJ* sancionado por el Senado y luego convertido en ley, se intentaba resumir el aporte de las tres iniciativas anteriores, dando lugar a una situación contradictoria. En efecto, en el art.2do se retomaba la propuesta establecida en la iniciativa aliancista, fijándose que *"la seguridad pública importa para los ciudadanos, el goce y ejercicio de sus derechos, libertades y garantías constitucionales"* y que la misma *"es materia de competencia exclusiva del Estado y su mantenimiento le corresponde al Gobierno de la Provincia de Buenos Aires"*. Al mismo tiempo, en el art.3ro, se apropiaba de la propuesta del *IPCS* y del proyecto oficialista a través de la cual se prescribía que *"la seguridad pública implica la acción coordinada y la interacción permanente del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires y de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal, particularmente referidas a las Policías de la Provincia, a la seguridad privada y a la participación comunitaria"*. Vale decir, mientras inicialmente se indicaba que la seguridad pública era *"materia de competencia*

[20] **"Artículo 2.-** La seguridad pública es materia de competencia exclusiva del Estado y su mantenimiento le corresponde al Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. La seguridad pública importa para los ciudadanos, el goce y ejercicio de sus derechos, libertades y garantías constitucionales".

exclusiva del Estado" y con ello se excluía a la comunidad como instancia estructurante del sistema de seguridad pública, posteriormente se asentaba a la seguridad pública sobre el vínculo activo -*"la acción coordinada y la interacción permanente"*- existente entre el sistema institucional y la comunidad.

II.2.2) El sistema policial provincial.

En cuanto al sistema policial, el proyecto del *IPCS* creaba cuatro cuerpos policiales provinciales, a saber, las *"Policías Departamentales de Seguridad"*, la *"Policía de Investigaciones"*, la *"Policía de Seguridad Vial"* y el *"Servicio de Custodia y Traslado de Detenidos"*. Dichos cuerpos eran definidos como *"instituciones civiles armadas de carácter profesional, jerarquizadas, obedientes, disciplinadas y en servicio permanente"* y quedaban instituidos como el *"instrumento policial"* del sistema provincial de seguridad pública, indicando con ello que los mismos no constituían más que un componente específico de dicho sistema, vale decir, el componente coactivo del mismo preparado para ser utilizado e intervenir en forma *"preventiva, disuasiva y/o mediante el uso efectivo de la fuerza, en resguardo de la seguridad pública"*.[21]

En el proyecto, estos cuerpos provinciales cumplían el conjunto de las misiones y funciones básicas de toda policía en un sistema institucional moderno. Las *Policías Departamentales de Seguridad*, cuerpo de carácter orgánico-funcional descentralizado, figuraban con la misión básica de *prevenir delitos e intervenir en el mantenimiento o restablecimiento de la situación de seguridad pública.*[22] Para ello, se les fijaba como funciones fundamentales las de recibir denuncias, impedir que los hechos delictivos tentados o cometidos fuesen llevados a consecuencias delictivas ulteriores, desarrollar planes de prevención de actividades y hechos delictivos o vulneratorios de la seguridad pública y de mantenimiento de la situación de seguridad pública, llevar a cabo acciones de vigilancia y protección de personas, eventos y lugares públicos, implementar mecanismos de disuasión frente a actividades y hechos delictivos y efectivizar las funciones previstas en el artículo 294 del Código Procesal Penal de la Provincia de Buenos Aires, siempre que no mediare la intervención inmediata de la autoridad judicial competente o de la *Policía de Investigaciones*.

Por su parte, la *Policía de Investigaciones*, cuerpo con estructura orgánica y de conducción centralizada y funcionamiento descentralizado, tenía como ejes funcionales básico intervenir en la *investigación criminal*, ya sea colaborando en la investigación penal preparatoria a cargo del Ministerio Público Fiscal y en las

---

[21] **"Artículo 16.**- Las Policías Departamentales de Seguridad, la Policía de Investigaciones, la Policía de Seguridad Vial y el Servicio de Custodia y Traslado de Detenidos son el instrumento policial del sistema provincial de seguridad pública, y se integran con medios materiales y humanos orgánica y funcionalmente estructurados para permitir su empleo institucional y su intervención preventiva, disuasiva y/o mediante el uso efectivo de la fuerza, en resguardo de la seguridad pública, cada una en su ámbito de actuación".

[22] **"Artículo 31.**- Las Policías Departamentales de Seguridad tendrán como misión: a) prevenir e impedir la comisión de delitos; b) intervenir en el mantenimiento o restablecimiento de la situación de seguridad pública".

diligencias ordenadas por la autoridad judicial competente o sea efectuando, bajo la conducción de la autoridad administrativa pero con el conocimiento previo del Ministerio Público Fiscal, las investigaciones predelictuales orientadas hacia la prevención de delitos complejos cometidos generalmente por organizaciones o asociaciones ilícitas altamente organizadas.[23] En tanto auxiliar de la justicia, se le fijaba como funciones centrales las previstas en los artículos 293, 294 y 297 del Código de Procesal Penal de la Provincia de Buenos Aires, las establecidas en los artículos 61 y 63 dc la ley de Ministerio Público, y en otros plexos normativos para la policía en función judicial y todas aquellas que fuesen impartidas por la autoridad judicial competente. Pero, además, a los efectos de desempeñar esas labores y las investigaciones predelictuales, se establecía que este cuerpo policial podría efectuar investigaciones científicas con el fin de desarrollar métodos y sistemas de diligenciamiento policial, elaborar estudios, análisis y estadísticas policiales sobre la base de la evolución de la criminalidad, organizar y mantener las capacidades y los servicios necesarios para realizar estudios e investigaciones acerca de delitos de alta complejidad y de policía científica, instalar y mantener actualizadas las bases de datos informatizadas necesarias para el cumplimiento de su misión, organizar y mantener servicios de identificación y planificar y coordinar operativamente los servicios logísticos, financieros y administrativos.

Acerca de las actividades *"en función judicial"* llevadas a cabo por este cuerpo, se establecía que esta policía no podría practicar *"ningún tipo de diligencia o actividad de investigación para el esclarecimiento de un hecho delictivo, sin orden expresa de autoridad judicial competente mediante la cual se dispongan medidas procesales concretas"* (art.49no). Por su parte, en cuanto a la investigaciones predelictuales -llamadas en el proyecto *"investigaciones preliminares"*-, se disponía que la misma solamente tendrían lugar cuando existiesen *"hechos, circunstancias o actividades"* que pudiesen configurar un *"acto preparatorio delictivo"*.[24] Asimismo, se fijaban criterios regulatorios muy claros para la puesta en práctica de las *investigaciones preliminares*. En primer lugar, el titular de este cuerpo policial -el que, según la iniciativa, debía ser *"un funcionario civil designado por el Gobernador de la Provincia de Buenos Aires con el acuerdo del Senado provincial"*- debía formular expresamente las *"directivas de investigación preliminar"* en las que se debían establecer *"las prioridades e hipótesis de trabajo"* y *"las instrucciones destinadas a la implementación de los diligenciamientos correspondientes"*, siempre con conocimiento del Procurador General de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires (art.52do). A su vez, en las unidades encargadas de ejecutarlas, *"toda diligencia propia de la investigación preliminar"* debía ser ordenada *"por escrito"* por los titulares de las mismas y siempre *"conforme a las directivas y instrucciones*

[23] **"Artículo 47.-** La Policía de Investigaciones tendrá como misión: a) colaborar en la investigación penal preparatoria a cargo del Ministerio Público Fiscal, y en las diligencias ordenadas por autoridad judicial competente; b) efectuar investigaciones preliminares en resguardo de la seguridad pública, con conocimiento previo del Ministerio Público Fiscal".

[24] **"Artículo 51.-** La investigación preliminar deberá fundamentarse sobre la base de indicios razonables de estar ante hechos, circunstancias o actividades que pudieran constituir acto preparatorio delictivo, teniendo en cuenta siempre la inmediatez y la probabilidad del comienzo de ejecución del hecho delictivo".

expresamente emitidas por el titular del cuerpo policial" (art.53ro). El tiempo de duración de las investigaciones preliminares no podría ser mayor de 60 días, sólo prorrogable por igual término (art.55to) y cuando durante las diligencias llevadas a cabo en ese período *"no se conociere o verificare la comisión de delito"*, el titular de unidad debería informar las actuaciones en forma inmediata al Fiscal de Cámaras para que éste dispusiera *"el archivo de la información producida en las bases de datos de ese cuerpo policial cuando la misma sea de interés para la labor judicial o la política criminal"* u ordene *"la destrucción de la información colectada"* (art.58vo).

También se indicaba que *"las directivas e instrucciones de investigación preliminar, las órdenes de actuación y los informes de resultado"* serían de carácter reservado y debían quedar registrados en un archivo actualizado al que debía tener libre acceso *"la autoridad judicial competente que lo requiera y los miembros de la Comisión Bicameral de Control Parlamentario de la Seguridad Pública Provincial, por expreso pedido de los mismos"* (art.59no).

Pues bien, dado que las actividades de investigación criminal preliminar implicaban, en gran medida, la recolección de información y producción de inteligencia policial, en el proyecto se establecían una serie de regulaciones referidas a la preservación y resguardo de los derechos ciudadanos. Así, se disponía que las directivas, instrucciones y órdenes de investigaciones preliminares debían elaborarse, planificarse y ejecutarse *"sin vulnerar el honor, la intimidad personal y familiar y el pleno ejercicio de los derechos y resguardo de las garantías constitucionales"* (art.62do). A su vez, se establecía que *"las cuestiones relativas a la vida política del país y de la Provincia de Buenos Aires"* no podrían constituir *"hipótesis de trabajo ni objeto de investigación preliminar"* y se prohibía expresamente *"la reunión y análisis de información referida a los habitante de la Provincia de Buenos Aires motivado exclusivamente en su condición étnica, religiosa, cultural, social, política, ideológica, profesional, de nacionalidad, de género, o de adhesión o pertenencia a organizaciones partidarias, sociales, sindicales, comunitarias, cooperativas, asistenciales o laborales, o con fines discriminatorios"* (art.63ro).

Finalmente, se proponía la creación de la *"Policía de Seguridad Vial"* encargada de *"resguardar la seguridad pública en lo atinente al tránsito y transporte de personas, animales y vehículos terrestres que hagan uso de la vía pública provincial"* (art.70mo), y del *"Servicio de Custodia y Traslado de Detenidos"* a cargo de *"la vigilancia y protección de los detenidos por la presunta comisión de delitos, durante su permanencia en las Alcaldías Departamentales y durante el traslado eventualmente dispuesto por la autoridad judicial competente"* (art.77mo).

De este modo, la propuesta del *IPCS* brindaba una estructura policial asentaba sobre la base de una clara de diferenciación funcional y organizacional entre las labores básicas de prevención del delito y preservación de la situación de seguridad pública, por un lado, y la intervención en la investigación criminal, ya sea en función judicial o sea de tipo predelictual, por el otro. El primer núcleo funcional recaía en las *Policías de Seguridad Departamentales* y en la *Policía de Seguridad Vial*, mientras que el segundo eje funcional era remitido a la *Policía de*

Investigaciones.

A su vez, acerca de este tema, las diferencias del proyecto del poder ejecutivo respecto de la iniciativa del *IPCS* no eran en general relevantes. El proyecto gubernamental creaba cuatro cuerpos policiales provinciales, esto es, las *"Policías de Seguridad"*, la *"Policía de Investigaciones Judiciales"*, la *"Policía de Seguridad Vial"* y la *"Policía de Custodia y Traslado de Detenidos"*. Las *"funciones esenciales"* de dichos cuerpos eran, en general, las mismas que las establecidas en el proyecto del *IPCS*, excepto las fijadas para la *"Policía de Investigaciones Judiciales"*, ya que ésta solamente podría intervenir en investigaciones criminales a requerimiento exclusivamente de las autoridades judiciales competentes. Se abandonaba, de este modo, la posibilidad de que este cuerpo policial efectuara las denominadas *"investigaciones preliminares"*.[25]

Un aspecto significativo lo constituía el hecho de que la iniciativa gubernamental no establecía ningún tipo de límites o regulaciones a las actividades de la *Policía de Investigaciones Judiciales* que supusieran la recolección de información y la producción de inteligencia policial en el marco de las investigaciones criminales que, a requerimiento de la autoridad judicial competente, debía emprender. En efecto, no se especificaba nada en cuanto a la obligación de no vulnerar *"el honor, la intimidad personal y familiar y el pleno ejercicio de los derechos y resguardo de las garantías constitucionales"* de las personas, así como también a la exclusión de *"las cuestiones relativas a la vida política del país y de la Provincia de Buenos Aires"* como hipótesis de investigación y a la prohibición expresa de producir información sobre la base de la *"condición étnica, religiosa, cultural, social, política, ideológica, profesional, de nacionalidad, de género, o de adhesión o pertenencia a organizaciones partidarias, sociales, sindicales, comunitarias, cooperativas, asistenciales o laborales, o con fines discriminatorios"* de las personas. Todas estas prescripciones estaban establecidas en la iniciativa del *IPCS*, pero fueron excluidas de la propuesta oficial.

Por su parte, en el proyecto gubernamental no se indicaba qué tipo de institución era cada uno de los cuerpos policiales allí creados -esto es, si eran de carácter civil o militar- ni que función general desempeñaba el componente

---

[25] **"Artículo 13.-** Las Policías de Seguridad de la Provincia [...] tendrán las siguientes funciones esenciales: a) Evitar la comisión de hechos delictivos o contravencionales. b) Hacer cesar tales hechos cuando han sido ejecutados o han tenido comienzo de ejecución.

Artículo 14.- La Policías de Investigaciones Judiciales de la Provincia [...] tendrán las siguientes funciones esenciales: a) Auxiliar al Ministerio Público y a la Policía Judicial en la investigación penal preparatoria y demás etapas del proceso, a su requerimiento. b) Auxiliar a los Tribunales Penales en cualquier etapa del proceso, a su requerimiento.

.Artículo 15.- Las Policías de Seguridad Vial de la Provincia [...] tendrán las siguientes funciones esenciales: a) Garantizar la seguridad en la circulación y transporte de personas o cosas por una vía pública provincial o nacional, en los límites de su jurisdicción territorial. b) Controlar la circulación de animales y vehículos por una vía provincial o nacional, de conformidad a la legislación aplicable.

Artículo 16.- Las Policías de Custodia y Traslado de Detenidos deberá custodiar y proteger a los detenidos, en establecimientos diferenciales y durante su traslado de un lugar a otro, en los casos en que la reglamentación así lo decida".

policial dentro del sistema de seguridad pública provincial. Apenas disponía la *"descentralización operativa"* de las policías indicando que poseían una *"organización descentralizada"* a los efectos de cumplir con eficacia sus funciones esenciales (art.19no) y estableciendo la extensión territorial de cada departamento judicial provincial sobre la base de los cuales se estructuraría la mencionada descentralización (art.20mo). También se disponía la *"independencia funcional"* mediante la cual las funciones esenciales de cada cuerpo policial serían desarrolladas en cada uno de los departamentos judiciales mediante *"estructuras administrativas independientes"* (art.21ro).

Ahora bien, las diferencias existentes entre estas iniciativas y el proyecto de la *Alianza* eran ciertamente sustantivas. El proyecto aliancista de *"ley Orgánica del Sistema Único Policial de la Provincia de Buenos Aires"* proponía en el art.1ro la conformación del *"sistema único policial provincial"* sobre la base de tres cuerpos policiales, a saber, las *"Policías Departamentales de Seguridad"* -a la que en otros tramos del proyecto también denomina *"Policía de Seguridad"*- la *"Policía de Investigaciones"* y el *"Servicio de Custodia y Traslado de Detenidos"*.

En lo relativo a las funciones de las *Policías de Seguridad*, la iniciativa aliancista incluía la prevención de hechos delictivos y contravencionales y la realización de *"investigaciones prevencionales"* que no eran más que investigaciones de carácter predelictual.[26] A su vez, en el art.16 del proyecto se conceptualizaba a la *investigación prevencional* de manera semejante a lo que, más adelante, definiría como las *"investigaciones preliminares"* y que en la misma iniciativa aliancista, inspirados en el proyecto del *IPCS*, configurarían uno de los ejes funcionales atribuido a la *Policía de Investigaciones*.[27] Seguidamente, se establecían los requisitos procedimentales mínimos que se debía cumplir para realizar las *investigaciones prevencionales* en el ámbito de la *Policía de Seguridad*, aunque entre dichos requisitos no se establecía ningún tipo de límites a la producción de información de *inteligencia predelictual*.

De este modo, en la iniciativa aliancista, la *Policía de Seguridad* concentraba las misiones básicas de seguridad preventiva, seguridad vial e investigación criminal predelictual, lo que ciertamente implicaba una abierta forma de concentración funcional que, no sólo se oponía al objetivo de la diferenciación funcional que configuró una de las metas de la reforma orgánico-funcional del sistema policial, sino que ello generaba condiciones institucionales favorables a la rearticulación encubierta de los circuitos informales que en otrora habían dado sustento al accionar de la *"Policía Bonaerense"*. Se trataba, en suma, de una manera soterrada de rearticular el esquema institucional que caracterizaba a la Policía Bonaerense.

---

[26] **"Artículo 14.-** La Policía de Seguridad es una institución civil armada que tiene como misión de su accionar los siguientes objetivos esenciales: a) Evitar la comisión de hechos delictivos o contravencionales. b) Hacer cesar tales hechos cuando han sido ejecutados o han tenido comienzo de ejecución. c) Efectuar investigaciones prevencionales tendientes a evitar la comisión de actos delictivos de inminente o probable ejecución".

[27] **"Artículo 16.-** La investigación prevencional sólo podrá realizarse ante el conocimiento cierto de hechos, circunstancias o actividades que tuviesen el carácter de indicios razonables que pudieran constituir acto preparatorio de un hecho delictivo de inminente o probable ejecución".

Pues bien, para brindar mayor confusión conceptual y normativa a las deficiencias señaladas, en relación a las funciones de la *Policía de Investigaciones* y del *Servicio de Custodia y Traslado de Detenidos*, el proyecto de la *Alianza* retomaba en forma textual y hacía propia la propuesta elaborada por el equipo del *IPCS*, con lo cual al primero de los cuerpos policiales mencionados se le fijaba como misiones básicas la de intervenir en la de *"colaborar en la investigación penal preparatoria a cargo del Ministerio Público Fiscal, y en las diligencias ordenadas por autoridad judicial competente"* y la de *"efectuar investigaciones preliminares en resguardo de la seguridad pública, con conocimiento previo del Ministerio Público Fiscal"* (art.20mo). De este modo, existía una duplicación funcional entre la *Policía de Seguridad* y la *Policía de Investigaciones* en lo atinente a la investigación predelictual -para una llamada *"investigación prevencional"* y para la otra *"investigación preliminar"* respectivamente-. El único eje funcional de la *Policía de Investigaciones* que no formaba parte de las misiones atribuidas a la *Policía de Seguridad* era el de intervenir en el proceso penal preparatorio a requerimiento de la autoridad judicial competente. O sea, que la iniciativa de la oposición aliancista, además de concentrar todas las funciones policiales en la *Policía de Seguridad*, también superponía algunas de las funciones esenciales de ésta con las de la *Policía de Investigaciones*, lo que empeoraba más aún su propuesta legislativa.

Asimismo, en la iniciativa aliancista se establecía los mismos criterios y mecanismos administrativos-procesales para las *investigaciones preliminares* y las mismas regulaciones referidas a la preservación y resguardo de los derechos ciudadanos que habían sido propuestas en el dictamen del *IPCS*. Pero ello hacía más engorrosa esta propuesta legislativa, ya que dichos mecanismos y regulaciones estaban referidos a las investigaciones predelictuales que podían ser efectuadas por la *Policía de Investigaciones*, pero no cabrían para el mismo tipo de investigaciones que podían ser desarrolladas por la *Policía de Seguridad*, todo lo cual ponía en evidencia que no se trataba más que de un proyecto ligeramente remendado.

Acerca de la *"organización policial"*, la iniciativa de la *Alianza* instituía *"una organización descentralizada administrativa, operativa y financieramente"* (art.65to), conforme a la *"extensión territorial de cada uno de los Departamentos Judiciales existentes en la Provincia de Buenos Aires"* (art.66to). A su vez, y en contradicción con lo anterior, se proponía una estructura centralizada y unificada de conducción y mando policial. En efecto, en su art.67to se indicaba que el Ministro de Justicia y Seguridad ejercería la *"conducción orgánica del Sistema Único Policial"*, al mismo tiempo que en el art.68vo se creaba la figura del *"Director Provincial del Sistema Único Policial de la Provincia de Buenos Aires"*, funcionario que sería designado por el gobernador con acuerdo del Senado y que, conforme el art.69no, debería *"conducir la Institución en forma permanente e Integral [...]; ejercer la administración central de la Institución y supervisar en forma permanente e integral la administración de los Jefes de las Policías Departamentales de Seguridad; coordinar y supervisar el funcionamiento armónico del Sistema Único Policial [...]"*.

En primer lugar, resultaba confuso el significado que allí adquiría el

concepto *"Institución"*, es decir, no resultaba claro si con ello se hacía referencia al sistema único policial conformado por las tres policías propuestas o, en su caso, si se hacía referencia a una de esas policías, más precisamente a las *Policías de Seguridad* que concentraba el grueso de las funciones atribuidas al sistema policial. En segundo término, no parecía haber un motivo fundado acerca de las razones por las cuales el mencionado director debía supervisar la labor administrativa de los Jefes de las *Policías Departamentales de Seguridad* y no así la de los titulares de los otros cuerpos policiales componentes del sistema, esto es, la del Director General Provincial del *Servicio de Custodia y Traslado de Detenidos* ni la del Director de la *Policía de Investigaciones*.

Asimismo, se disponía la creación de un *"Consejo de Policía"* integrado por *"el Subdirector de la Policía de Seguridad, de Investigaciones y de Custodia y Traslado de Detenidos"* y *"la totalidad de los jefes de Policías de Seguridad Departamentales"* (art.77mo), con la responsabilidad de asesorar y asistir al *Director Provincial del Sistema Único Policial de la Provincia de Buenos Aires* (art.76to).

Pues bien, esta organización institucional y el conjunto de imprecisiones normativas e institucionales señaladas recreaban una estructura centralizada de conducción y funcionamiento policial y tendían a convertir al *Director Provincial del Sistema Único Policial de la Provincia de Buenos Aires* en un superjefe de policía con amplias atribuciones de conducción, particularmente, sobre la *Policía de Seguridad*, la que nucleaba las funciones de seguridad ciudadana, investigación predelictual y criminal y seguridad vial y, en consecuencia, configuraba el principal cuerpo del sistema policial.

De este modo, la propuesta legislativa de la *Alianza* provincial no parecía reflejar las bases institucionales alrededor de las cuales los dirigentes nacionales de la *UCR* y del *Frepaso* habían brindado su apoyo al plan de reorganización del sistema policial provincial. En este contexto, tendiendo en cuenta los objetivos de la reforma policial en curso, las iniciativas del *IPCS* y del poder ejecutivo resultaban más adecuadas que la presentada y sostenida por la *Alianza* en la Legislatura Provincial.

Por su parte, el proyecto del *PJ* de *"ley de Organización de las Policías de la Provincia de Buenos Aires"* integraba el sistema policial provincial con la *"Policía de Seguridad Departamental"*, la *"Policía de Investigaciones en función judicial"* y la *"Policía de Seguridad Vial"*, a las que definía como *"instituciones civiles armadas, jerarquizadas y con carácter profesional"* (art.3ro).

A la *Policía de Seguridad* se le fijaba como eje funcional básico la prevención de delitos y el mantenimiento de la situación de seguridad pública, estableciéndose sus funciones esenciales sobre la base general de las propuestas mencionadas anteriormente.[28] Acerca de la organización de este cuerpo policial,

[28] **"Artículo 14.-** En cada uno de los departamentos establecidos en el art.12 se constituye una Policía de Seguridad, que tiene los siguientes objetivos esenciales: a) Evitar la comisión de hechos delictivos o contravencionales. b) Hacer cesar tales hechos cuando han sido ejecutados o han tenido comienzo de ejecución. c) Recibir denuncias. d) Impedir que los hechos delictivos tentados o cometidos sean llevados a consecuencias delictivas ulteriores. e) Llevar a cabo acciones de vigilancia y protección de personas,

la iniciativa establecía la *"autonomía funcional, administrativa y financiera"* conforme los departamentos judiciales existentes en la provincia de Buenos Aires (art.16to), sin perjuicio de la coordinación general que se le reservaba a la *"Dirección General de Coordinación Operativa"* (art.22do). Asimismo, se creaba la *"Dirección General de Evaluación de Información para la Prevención del Delito"*, la que, actuando en el ámbito de la secretaría de Seguridad del ministerio de Justicia y Seguridad, tendría *"una estructura técnica especializada en la realización de actividades de inteligencia policial conducente a la prevención del delito"* (art.25to). Se trataba, en definitiva, de la conformación de un organismo de inteligencia centralizado y funcionalmente dependiente del ministerio del ramo. No obstante, para la prevención y conjuración de delitos, que era la función básica atribuida en el mencionado proyecto a la *Policía de Seguridad*, no se requería de una estructura centralizada de inteligencia como la que se estaba proponiendo. Su creación hacía que la *Policía de Seguridad* concentrara las misiones de seguridad ciudadana preventiva y la producción centralizada de inteligencia para la investigación criminal predelictual, lo que ciertamente implicaba una relativa forma de concentración funcional que iba a contramarcha del objetivo de la diferenciación funcional que configuró una de las metas principales de la reforma.

Entretanto, siguiendo la propuesta del poder ejecutivo, a la *Policía de Investigaciones en función judicial* se le establecía como función básica la de intervenir en la investigación criminal a requerimiento y bajo las órdenes de la autoridad judicial competente, descartando la posibilidad de que desarrolle cualquier tipo de investigación predelictual bajo la autoridad administrativa.[29]

---

eventos y lugares públicos frente a actividades y hechos delictivos o vulneratorios de la seguridad pública. f) Implementar mecanismos de disuasión frente a actividades y hechos delictivos o vulneratorios de la seguridad pública. g) Proveer a la seguridad de los bienes del estado y de las personas que se encuentra al servicio del mismo. h) Proteger a las personas y la propiedad amenazadas de peligro inminente, en caso de incendio, inundación, explosión u otros estragos. i) Las previstas en el artículo 294 del Código Procesal Penal de la Provincia de Buenos Aires, siempre que no mediare la intervención inmediata de la autoridad judicial competente o de la Policía de Investigaciones en función judicial. j) Recibir sugerencias y propuestas, y brindar informes a los Foros Departamentales de Seguridad, los Foros Municipales de Seguridad, los Foros Vecinales de Seguridad y los Defensores Municipales de la Seguridad. k) Actuar como fuerza pública en la medida de lo necesario o cuando la autoridad competente se lo requiera. l) Preservar el orden público en toda reunión o manifestación pública. m) Auxiliar a los habitantes en materia propia de la defensa civil".

[29] **"Artículo 26.-** La Policía de Investigaciones en función judicial tiene las siguientes funciones esenciales: a) Colaborar en la investigación penal preparatoria a cargo del Ministerio Público Fiscal. b) Auxiliar a los Tribunales Penales en cualquier etapa del proceso, a su requerimiento. c) Las previstas en los artículos 293, 294 y 297 del Código de Procesal Penal de la Provincia de Buenos Aires. d) Las previstas en los artículos 61 y 63 de la Ley de Ministerio Público, y en otros plexos normativos para la Policía en función judicial. e) Cumplir resoluciones y órdenes que imparta la autoridad judicial competente. f) Prestar colaboración a requerimiento de la Policía Judicial y coordinar su accionar con ésta, conforme lo establecido en los artículos 92 y 93 de la Ley de Ministerio Público. g) Organizar y mantener las capacidades y los servicios necesarios para realizar estudios e investigaciones acerca de delitos de alta complejidad y narcotráfico. h) Mantener actualizadas las bases de datos y sistemas informáticos necesarios para el cumplimiento de su misión. i) Reunir pruebas bajo las directivas de la autoridad judicial competente. j) Interrogar a los testigos, de conformidad a lo establecido en el Código Procesal Penal. k) Realizar exámenes técnico-científico. l) Recibir denuncias. m) Informar a la víctima de los derechos que le asisten. n) Informar al imputado sobre las garantías constitucionales y los derechos establecidos en el Código Procesal Penal. o) Cuidar que los rastros materiales del delito sean conservados y que el estado de las cosas no se modifique, hasta que intervenga directamente el Ministerio Público o la Policía Judicial, de conformidad a los establecido en el Código Procesal Penal. p) Recibir sugerencias y propuestas, y brindar informes a los Foros Departamentales de Seguridad, los

No obstante, resulta significativo observar que las funciones específicas de *"organizar y mantener las capacidades y los servicios necesarios para realizar investigaciones de delitos de alta complejidad y narcotráfico"* -inc.g- y de *"mantener actualizadas las bases de datos y sistemas informáticos necesarios para el cumplimiento de su misión"* -inc.h- iban más allá de las tareas investigativas en función judicial que, conforme el proyecto, serían las labores básicas de este cuerpo policial. En efecto, investigar delitos de alta complejidad, recolectar información y producir inteligencia configuran actividades no directamente vinculadas a la investigación penal preparatoria y, por ende, no necesariamente derivadas de las instrucciones emanadas de la autoridad judicial competente. Además, de la redacción del proyecto surgía que dichas funciones podrían ser desarrolladas a requerimiento de la autoridad judicial o por orden de la conducción administrativa del mencionado cuerpo policial. Ello, incluso, se apuntalaba organizacionalmente cuando en el art.29 de la iniciativa se establecía que la *Policía de Investigaciones en función judicial* estaría integrada, entre otras direcciones, por la *"Dirección General de Investigaciones Complejas y Narcocriminalidad"*. Resultaba obvio que en el ámbito de esta dirección se llevarían a cabo las funciones mencionadas más arriba, lo que convertía a esta dependencia en otro ámbito de producción de inteligencia policial. Asimismo, este conjunto de tareas, indispensables para toda investigación predelictual compleja, no estaban puntualmente reguladas, es decir, no se establecían los procedimientos y las instancias de desenvolvimiento mediante los cuales se llevarían a cabo las mismas. Solamente se prohibía *"la reunión y análisis de información referida a los habitante de la Provincia de Buenos Aires motivado exclusivamente en su condición étnica, religiosa, cultural, social, política, ideológica, profesional, de nacionalidad, de género, o de adhesión o pertenencia a organizaciones partidarias, sociales, sindicales, comunitarias, cooperativas, asistenciales o laborales, o con fines discriminatorios"*, haciendo propio lo dispuesto al respecto en el proyecto del *IPCS* (art.28vo).

A su vez, en el ámbito de la *Policía de Investigaciones en función judicial*, se creaba la *"Dirección General de Policía Científica"* con la misión de realizar *"todos los estudios técnicos y científicos que le sean requeridos en un proceso judicial"* y de desarrollar *"métodos científicos conducentes a descubrir todas las circunstancias del delito"* (art.30mo). Y finalmente, en cuanto a la *Policía de Seguridad Vial*, al igual que al *Servicio de Custodia y Traslado de Detenidos* -al que inicialmente en el proyecto no se lo consideraba un cuerpo componente del sistema policial provincial-, se le fijaban las funciones ya establecidas en las otras iniciativas comentadas precedentemente.

Pues bien, la propuesta del *PJ*, luego sancionada como *ley 12.555*, lograba una diferenciación funcional entre la *Policía de Seguridad* y la *Policía de Investigaciones en función judicial* mejor delimitada que la propuesta de la *Alianza*. Pero no estaba exenta de aspectos contradictorios, destacándose, al

Foros Municipales de Seguridad, los Foros Vecinales de Seguridad y los Defensores Municipales de la Seguridad. q) Realizar inspecciones, planos, tomas fotográficas y demás operaciones aconsejada por la Policía Científica de conformidad a los establecido en el Código Procesal Penal, en caso que la demora ponga en peligro el éxito de la investigación, hasta que intervenga directamente el Ministerio Público o la Policía Judicial".

respecto, que, tal como se señaló, en la órbita de cada uno de estos cuerpos se proponía la conformación de sendos organismos y/o estructuras de información e inteligencia que no se condecían con las funciones establecidas en la iniciativa para dichas policías.

II.2.3) Los principios y procedimientos de actuación policial.

En lo relativo a los principios y procedimientos básicos que regulan de actuación de las policías, el proyecto del *IPCS* instituía el *principio de legalidad* explicitando el deber de los cuerpos policiales de funcionar conforme el estado de derecho y procurando preservar *"la vida y la libertad de las personas en resguardo de la seguridad pública"*. A su vez, tal principio general se operacionalizaba a través del *"principio de razonabilidad"* y del *"principio de gradualidad"*, a través de los cuales se procuraba evitar *"todo tipo de actuación abusiva, arbitraria o discriminatoria que entrañe violencia física o moral contra las personas"* y privilegiar *"las tareas y el proceder preventivo y disuasivo antes que el uso efectivo de la fuerza"*.[30]

En este marco deontológico general, se establecía un conjunto de *"principios básicos de actuación policial"* regulatorios de la conducta que debía seguir el personal policial en el desempeño de sus funciones. Se trataba, además, de pautas directamente operativas, inspiradas en algunas experiencias legislativas comparadas -como la española, por ejemplo- y en las recomendaciones efectuadas por los organismos internacionales en la materia.[31]

---

[30] **"Artículo 18.-** Los cuerpos policiales provinciales funcionarán conforme a las normas constitucionales, y a aquellas legales y reglamentarias vigentes que no se opongan a la presente ley, y procurando siempre preservar la vida y la libertad de las personas en resguardo de la seguridad pública. Su accionar deberá adecuarse estrictamente al principio de razonabilidad, evitando todo tipo de actuación abusiva, arbitraria o discriminatoria que entrañe violencia física o moral contra las personas, así como también al principio de gradualidad, privilegiando las tareas y el proceder preventivo y disuasivo antes que el uso efectivo de la fuerza".

[31] **"Artículo 19.-** Los miembros de los cuerpos policiales provinciales deberán adecuar su conducta durante el desempeño de sus funciones a los siguientes principios básicos de actuación policial: a) Cumplir en todo momento los deberes legales y reglamentarios vigentes, realizando una actividad cuyo fin deberá ser el de prevenir y de proteger a la comunidad contra actos ilícitos, actuando con el alto grado de responsabilidad y ética profesional que su función exige y teniendo como meta de su acción la preservación de la situación de seguridad pública y el resguardo de las garantías constitucionales de los afectados por su intervención; b) Observar en su desempeño, responsabilidad, respeto a la comunidad, imparcialidad e igualdad en el cumplimiento de la ley, protegiendo con su actuación los derechos fundamentales de las personas, en particular, los establecidos en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de los Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; la Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención contra la Tortura y otros Tratos y Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; y la Convención sobre los Derechos del Niño; c) No infligir, instigar o tolerar ningún acto de tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, ni invocar la orden de un superior o cualquier tipo de circunstancias especiales o situación de emergencia pública para justificar la comisión de delitos contra la vida, la libertad o la integridad personal como torturas u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes. Toda intervención en los derechos de los afectados por su accionar debe ser moderada, gradual y necesaria evitar un mal mayor a bienes o derechos propios o de terceros, o para restablecer la situación de seguridad pública, respetando sus derechos fundamentales desde el momento de su detención; d) Asegurar la plena protección de la integridad física, psíquica y

Este conjunto de principios básicos de actuación de las policías giraban en torno de la consideración de que, en un estado de derecho, el mandato ético primordial de la función policial gira en torno de su deber de servicio hacia la comunidad, salvaguardando la vida, la integridad física y los bienes de las personas, protegiendo a los inocentes y respetando los derechos constitucionales de todas las personas. En este sentido, *"se ha asentado a la actuación policial sobre la base del respeto por los procedimientos legales que garanticen la plena vigencia de los derechos y garantías fundamentales consagrados en los pactos y tratados internacionales, hoy de jerarquía constitucional, tanto de los afectados por su accionar como los del resto de la comunidad, reglamentando la tensión existente entre ambos derechos de manera tal que el uso de medidas de fuerza sea última ratio cuando los métodos disuasivo-preventivos no hubieran resultado idóneos para el resguardo de la seguridad pública"*, según se especificaba en los fundamentos de la iniciativa comentada.

Por su parte, respecto del *"deber de obediencia"* en el ámbito policial provincial, en el proyecto del *IPCS* se descartaba el concepto de la *"obediencia pasiva o ciega"* y se establecía que en materia de obediencia jerárquica, cabía la desobediencia cuando el contenido de la orden de servicio configurase un accionar de carácter delictual o la orden fuese en sí misma ilegítima, esto es, que estuviese dictada por una autoridad sin competencia para ello. Asimismo, se disponía que cuando el contenido de la orden supusiese una falta leve o grave, el subordinado debería formular la objeción siempre que la urgencia en la ejecución y sus propias condiciones se lo permitieran.[32] También, se prohibía

---

moral de las personas bajo su custodia; y facilitar y tomar todas las medidas que sean necesarias para la revisión médica de los mismos únicamente con fines de análisis y o curativos; e) No cometer, instigar o tolerar ningún acto de corrupción, que son aquellos que sin llegar a constituir delito, consistan en abuso de autoridad o exceso en el desempeño de funciones policiales otorgadas para el cumplimiento de la ley, la defensa de la vida, la libertad y seguridad de las personas, sea que tales actos persigan o no fines lucrativos, o consistan en brutalidad o fuerza innecesaria, abuso verbal o mera descortesía; f) Impedir la violación de normas constitucionales, legales y reglamentarias en el accionar de otros cuerpos provinciales policiales, debiendo dar inmediata cuenta de la inconducta a la autoridad superior u organismo de control competente; formular la objeción correspondiente al superior toda vez que el subordinado reconozca la ilicitud de la orden de servicio o el error en la apreciación de la situación de hecho por parte del superior; g) Mantener en reserva las cuestiones de carácter confidencial, particularmente las referidas al honor, la vida y los intereses privados de las personas, de que tengan conocimiento, a menos que el cumplimiento del deber o las necesidades de la justicia exijan estrictamente lo contrario; h) Ejercer la fuerza física o coacción directa en función del resguardo de la seguridad pública solamente para hacer cesar una situación en que, pese a la advertencia u otros medios de persuasión empleados por el funcionario policial, se persista en el incumplimiento de la ley o en la inconducta grave; y utilizar la fuerza en la medida estrictamente necesaria, adecuada a la resistencia del infractor y siempre que no le infligiera un daño excesivamente superior al que se quiere hacer cesar; i) Recurrir al uso de armas de fuego solamente en caso de legítima defensa propia o de terceros y/o situaciones de estado de necesidad en las que exista peligro grave, inminente y actual para la vida de las personas, o para evitar la comisión de un delito que entrañe ese mismo peligro, debiendo obrarse de modo de reducir al mínimo los daños y lesiones a terceros ajenos a la situación; j) Cuando exista riesgo de afectar la vida humana o la integridad física de las personas, anteponer la preservación de dicho bien jurídico al éxito de la actuación policial o a la preservación del bien jurídico propiedad; k) Cuando el empleo de la fuerza y de armas de fuego sea inevitable, identificarse como funcionarios policiales y dar una clara advertencia de su intención de emplear la fuerza o armas de fuego, con tiempo suficiente como para que se tome en cuenta, salvo que el dar esa advertencia se pusiera indebidamente en peligro al funcionario policial, se creara un riesgo cierto para la vida de otras personas, o resultara evidentemente inadecuada o inútil dadas las circunstancias del caso".

[32] **"Artículo 20.-** En el ámbito de los cuerpos policiales provinciales, no habrá deber de obediencia

que los funcionarios policiales indujesen *"a terceros a la comisión de actos delictivos o que afecten a la intimidad y privacidad de las personas"* durante el desempeño de sus funciones.[33]

Finalmente, se establecía una clara delimitación del uso que el personal policial debía hacer del arma reglamentaria durante el cumplimiento de sus funciones, indicándose, entre otras cosas, que dicho uso debía hacerse exclusivamente durante el desempeño de sus funciones institucionales.[34]

Pues bien, acerca de estas cuestiones, el proyecto del poder ejecutivo retomaba el conjunto de *"principios básicos de actuación"* establecidos en la propuesta del *IPCS*, aunque eliminaba el inciso j) de aquella iniciativa (art.12do). Respecto del deber de obediencia y del uso del armamento reglamentario en el ámbito policial provincial, se descartaban las regulaciones establecidas al respecto en la iniciativa del *IPCS*.

En la iniciativa aliancista, en cambio, se seguía textualmente el conjunto de disposiciones establecidas en el proyecto del *IPCS*, excepto que, en lo atinente a los principios básicos de actuación policial, se excluían los incisos c), e) y h) de aquel proyecto (art.6to), lo cual ciertamente implicaba una relativa desregulación de la actuación policial.

Finalmente, en la iniciativa del *PJ*, luego convertida en ley, se retomaban e instituía el principio general de legalidad y los principios complementarios de razonabilidad y proporcionalidad establecidos en la propuesta del *IPCS* (art.6to), así como también el conjunto de principios básicos de actuación policial allí fijados, salvo que se excluía el inciso f) de la misma. También se retomaba textualmente la reglamentación al uso del armamento reglamentario de parte del personal policial dispuesta en dicha iniciativa (art.8vo). En cambio, al igual que la propuesta oportunamente remitida por el poder ejecutivo, no se establecía nada en relación al deber de obediencia en el ámbito policial.

II.2.4) La aprehensión policial.

---

cuando: a) el contenido de la orden de servicio sea ilegítima; o b) la ejecución de una orden de servicio configure o pueda configurar delito. Si el contenido de la orden de servicio fuera la comisión de una falta leve o grave el subordinado deberá formular la objeción siempre que la urgencia de la situación lo permita".

[33] **"Artículo 21** .- En ningún caso, los miembros de los cuerpos policiales provinciales podrán, en el marco de diligencias o actividades propias de la misión y funciones legalmente establecidas, inducir a terceros a la comisión de actos delictivos o que afecten a la intimidad y privacidad de las personas".

[34] **"Artículo 22.-** El personal policial, en ejercicio de sus funciones, en cualquier circunstancia y lugar, deberá hacer uso exclusivamente del arma reglamentaria, no pudiendo portar ni utilizar otro tipo de armamento. Corresponde al Estado Provincial, según las directivas que al efecto imparta el Ministerio de Justicia y Seguridad, dotar al personal policial del armamento reglamentario. Asimismo, deberá proveer a las dependencias policiales que correspondan de armamento complementario, a fin de estar a disposición del personal policial que fuera privado de su arma reglamentaria por alguna razón fundada o para un uso específico reglamentariamente regulado. El armamento de propiedad del personal policial deberá ser debidamente registrado, según la normativa vigente, quedando su uso restringido únicamente a la tenencia y empleo en polígonos de tiro. Dicho armamento debe ser solo de uso civil y en ningún caso utilizado en ejercicio de sus funciones".

En cuanto a la aprehensión policial, en la iniciativa del *IPCS* se establecía que, en ausencia de orden emanada de autoridad judicial competente, el personal policial no estaba facultado para privar de su libertad a las personas, salvo (i) que se presentasen algunos de los supuestos de aprehensión prescritos en el Código Procesal Penal de la Provincia de Buenos Aires, o (ii) que existiese flagrancia respecto de alguna contravención y se requiriese identificar al imputado y verificar su domicilio a los efectos de que pudiese ser citado a comparecer ante el órgano competente, o, finalmente, (iii) que existiesen *"indicios y hechos que razonablemente pudieran sustentar su vinculación con la comisión de delito y no acreditase fehacientemente su identidad"*. En todos estos supuestos, tales privaciones de la libertad debían ser notificadas inmediatamente a la autoridad judicial competente y el tiempo de duración de las mismas nunca podrían exceder el término de 6 horas, finalizado el cual, en todos los casos, la persona detenida debería ser puesta en libertad o colocada a disposición de la autoridad judicial competente.[35]

Además, en la iniciativa se establecía el conjunto de derechos con que contaría el detenido -en particular, cuando se tratase de un menor de edad, incapacitado o extranjero- en cualquiera de las circunstancias mencionadas, así como también se fijaban las normas básicas de procedimiento policial ante tales detenciones, todo ello en función de no perjudicar al detenido *"en su integridad física, honor, dignidad, reputación y patrimonio"*. Para ello, y apuntando a impedir cualquier tipo de abuso o extralimitación policial, se disponía la prohibición al personal actuante de *"interrogar al imputado sobre el hecho ilícito con que se lo vincule"*, pudiendo apenas *"preguntar sobre su identidad y domicilio"* y estando obligado siempre a informarle en forma inmediata y comprensible *"de los hechos que se le imputan y de las razones concretas de la privación de su libertad, así como de los derechos que le asisten"*.[36] Asimismo, se

[35] **"Artículo 24.-** En ausencia de orden emanada de autoridad judicial competente, el personal policial no estará facultado para privar de su libertad a las personas, salvo que: a) se presentaren alguno de los supuestos de aprehensión prescritos en el artículo 153 del Código Procesal Penal de la Provincia de Buenos Aires; b) existiere flagrancia respecto de alguna contravención y se requiera identificar al imputado y verificar su domicilio, a los efectos de citarlo a comparecer ante el órgano competente; c) existieren indicios y hechos que razonablemente pudieran sustentar su vinculación con la comisión de delito y no acreditase fehacientemente su identidad. Tales privaciones de la libertad deberán ser notificadas inmediatamente a la autoridad judicial competente y no podrán exceder el término de 6 (seis) horas. Finalizado este plazo, y en todo caso, la persona detenida deberá ser puesta en libertad o a disposición de la autoridad judicial competente. Las personas demoradas conforme lo establecido en el inciso c) de este artículo no podrán ser alojadas junto ni en los lugares destinados a los detenidos por delitos".

[36] **"Artículo 25.-** Cualquier privación de la libertad de las personas deberá practicarse de forma que no perjudique al detenido en su integridad física, honor, dignidad, reputación y patrimonio. En ningún caso, el personal policial actuante podrá interrogar al imputado sobre el hecho ilícito con que se lo vincule, quedando sólo facultado a preguntar sobre su identidad y domicilio, previa lectura de sus derechos y garantías que le asisten. Toda persona privada de su libertad debe ser informada por el personal policial responsable de su detención, inmediatamente y en forma que le sea comprensible, de los hechos que se le imputan y de las razones concretas de la privación de su libertad, así como de los derechos que le asisten. La persona privada de su libertad tiene derecho: a) a guardar silencio; a no contestar alguna o algunas de las preguntas que se le formulen; y/o a manifestar su voluntad a prestar declaración ante autoridad judicial competente; b) a no manifestarse contra sí mismo; y a no confesarse culpable; c) a comunicarse en forma inmediata con un familiar o persona que desee, a fin de informarle el hecho de su detención y el lugar de custodia en que se halle en cada momento; d) a designar un abogado y a solicitar su presencia inmediata para su asistencia en las diligencias policiales y/o

disponía que toda persona privada de su libertad solo podría ser alojadas en comisarías o dependencias policiales por un tiempo que nunca podría exceder el término de 24 horas, luego de lo cual debía ser trasladada a alcaldías especialmente dispuestas al efecto (art.30mo).

Por su parte, en función de registrar fehacientemente todas las detenciones efectuadas por el personal policial en el desempeño de sus funciones, se establecía la obligación de dicho personal a confeccionar un *"acta de detención"* en la que se detallasen la identificación del detenido, las circunstancias de su detención, la identificación del personal policial actuante, los hechos imputados al detenido y las razones concretas de su detención, el lugar y tiempo de la misma, el comportamiento del detenido y las circunstancias y razones de la puesta en libertad del detenido o de su disposición a la autoridad judicial competente.[37] Estas actas serían *"de carácter público"* y deberían conformar *"un registro permanentemente actualizado"* que estuviese sujeto *"al conocimiento de la comunidad y autoridad judicial competente que lo requiera, y al seguimiento de los miembros de la Comisión Bicameral de Control Parlamentario de la Seguridad Pública Provincial, por expreso pedido de los mismos"*, es decir, que dichas actas, según el proyecto, podían ser objeto de control tanto comunitario como parlamentario (art.27mo).

A su vez, se fijaba con claridad que toda detención efectuada por personal policial sería considerada ilegal si no se cumplieran los supuestos legales mencionados en las artículos comentados precedentemente o en la que no se hubiesen cumplido las formalidades y requisitos establecidos en los mismos, y/o cuando se hubieren violado *"los derechos y garantías establecidos en la Constitución Nacional, en los tratados concluidos por la Nación con las demás*

judiciales que correspondieren; e) a que se realice un reconocimiento médico que verifique su estado psico-físico al momento de la privación de su libertad y, en su caso, a recibir en forma inmediata asistencia médica si fuese necesario; f) a controlar por sí, por persona de su confianza, y/o por su letrado patrocinante, las diligencias probatorias que se realicen en la investigación que se le sigue. Si la persona privada de su libertad fuere un menor de edad o un incapacitado, la autoridad policial bajo cuya custodia se encuentre deberá notificar en forma inmediata de las circunstancias de la detención y del lugar de custodia a quienes ejerzan la patria potestad, la tutela o guarda de hecho del mismo y, si ello no fuera posible, informará inmediatamente de la detención al Ministerio Público Fiscal. Asimismo, si la persona privada de su libertad fuere un extranjero, la autoridad policial bajo cuya custodia se encuentre deberá notificar en forma inmediata de las circunstancias de la detención y del lugar de custodia al cónsul del país que correspondiere y, si ello no fuera posible, informará inmediatamente de la detención al Ministerio Público Fiscal".

[37] **"Artículo 26.-** La privación de libertad de toda persona deberá ser registrada en un acta de detención en forma inmediata por el personal policial que la hubieran practicado y refrendada por el titular de la dependencia policial actuante. El acta de detención deberá contener: a) la identidad de la persona privada de la libertad, si se conociere, y, si ésta no fuere posible, una descripción detallada de los rasgos fisonómicos y físicos de la misma, su sexo aparente y su vestimenta; b) las circunstancias precisas de lugar, tiempo y modo en que se llevó a cabo la detención; c) la identificación del personal policial actuante y de las unidades móviles y medios operativos utilizados; d) los hechos imputados al detenido y las razones concretas de la privación de su libertad; e) el lugar y tiempo de detención; f) el comportamiento de la persona privada de la libertad, los derechos a que hizo uso y las actuaciones policiales y/o judiciales llevadas a cabo durante la detención; g) las circunstancias y razones de la puesta en libertad del detenido o de su disposición a la autoridad judicial competente. El titular de la unidad policial actuante deberá remitir en forma inmediata las actas de detención al superior jerárquico de su organismo o autoridad policial de la fuerza que correspondiere, así como también al Ministerio Público Fiscal competente".

Naciones y con las Organizaciones Internacionales, en la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, en el Código Procesal Penal de la Provincia de Buenos Aires y en la presente ley, y que amparan a toda persona privada de su libertad" (art.28vo). En su caso, ello daría lugar *"a las sanciones disciplinarias o penales"* que correspondieren (art.29no).

Por su parte, en la iniciativa gubernamental no se establecía ningún tipo de regulación en relación a las causas, límites y procedimientos de la aprehensión policial preventiva sin orden judicial, al tiempo de duración de la detención, al lugar y la forma de detención, a los derechos del detenido ni al registro de la detención, tal como había sido propuesto por el *IPCS*. De este modo, el poder ejecutivo proponía que la aprehensión policial estuviese apenas regulada por el Código Procesal Penal de la Provincia de Buenos Aires, con lo cual las policías no podrían detener a ninguna persona sin autorización judicial o, eventualmente, sin que se presentasen algunos de los supuestos de aprehensión prescritos en el mencionado Código.

La propuesta legislativa de la *Alianza*, en cambio, retomaba y hacía propia -salvo algunas modificaciones de forma- el conjunto de regulaciones de la aprehensión policial preventiva establecidas en la propuesta del *IPCS*, con la excepción dada por el hecho de que suprimía el párrafo por medio del cual en esta última propuesta se prohibía al personal policial actuante *"interrogar al imputado sobre el hecho ilícito con que se lo vincule, quedando sólo facultado a preguntar sobre su identidad y domicilio, previa lectura de sus derechos y garantías que le asisten"* (art.11ro), con lo que -obviamente- autorizaba a los agentes policiales a interrogar en sede administrativa a la persona detenida. También se suprimía el derecho de la persona detenida *"a controlar por sí, por persona de su confianza, y/o por su letrado patrocinante, las diligencias probatorias que se realicen en la investigación que se le sigue"* (art.11ro).

Finalmente, la iniciativa del *PJ* regulaba la aprehensión policial sin orden judicial, estableciendo que el personal policial podría detener a una persona a los efectos de *"conocer su identidad"*, en circunstancias que *"razonablemente lo justifiquen"* y siempre que se niegue a identificarse o no cuente en su poder con la documentación correspondiente, con lo cual ciertamente ampliaba el margen de discrecionalidad policial al punto de permitir que los agentes actuantes pudiesen detener a cualquier personas al sólo efecto de conocer su identidad y sin que mediasen conductas o hechos que permitiesen presumir que la misma podría cometer algún delito. Asimismo, extendía a 12 horas el tiempo máximo de duración de la detención de una persona en sede administrativa.[38]

[38] **"Artículo 9.-** El personal policial está facultado para limitar la libertad de las personas únicamente en los siguientes casos: a) En cumplimiento de una orden emanada de autoridad judicial competente. b) Cuando se trate de alguno de los supuestos prescritos por el Código Procesal Penal o la Ley Contravencional de aplicación al caso. c) Cuando sea necesario conocer su identidad, en circunstancias que razonablemente lo justifiquen, y se niega a identificarse o no tiene la documentación que la acredita. Tales privaciones de la libertad deberán ser notificadas inmediatamente a la autoridad judicial competente y no podrán durar más del tiempo mínimo estrictamente necesario, el que no podrá exceder el término de 12 (doce) horas. Finalizado este plazo, en todo caso, la persona detenida deberá ser puesta en libertad y, cuando corresponda, a disposición de la autoridad judicial competente".

Por lo demás, en la iniciativa justicialista se retomaba el conjunto de regulaciones establecidas al respecto por el proyecto de la *Alianza*, manteniendo las mismas modificaciones que éste había introducido en relación a la propuesta del *IPCS*, esto es, la supresión de la prohibición al personal policial actuante a *"interrogar al imputado sobre el hecho ilícito con que se lo vincule, quedando sólo facultado a preguntar sobre su identidad y domicilio, previa lectura de sus derechos y garantías que le asisten"* y la supresión del derecho de la persona detenida *"a controlar por sí, por persona de su confianza, y/o por su letrado patrocinante, las diligencias probatorias que se realicen en la investigación que se le sigue"*.[39] También se establecía la obligación de registrar todo tipo de detención en los términos generales que ya habían sido propuesto en el proyecto del *IPCS*.[40]

II.2.5) Ética policial y control disciplinario.

En cuanto a la ética policial y al control de ilícitos cometidos por el personal policial durante el desempeño de sus funciones, la iniciativa del *IPCS* no establecía ningún tipo de mecanismos de *control administrativo interno* sino que, para ello, disponía que *"los deberes del personal policial, las faltas disciplinarias que surjan de sus violaciones y las sanciones que correspondan a ellas"* debían estar instituidos en un *"Reglamento Disciplinario Policial"* común para las diferentes policías provinciales, fijándose los criterios y el procedimiento genérico para el juzgamiento de faltas graves y la revisión de las sanciones.[41]

---

[39] **"Artículo 10.-** Cualquier privación de la libertad de las personas deberá practicarse de forma que no perjudique al detenido en su integridad física, honor, dignidad, reputación y patrimonio. Toda persona privada de su libertad debe ser informada por el personal policial responsable de su detención, inmediatamente y en forma que le sea comprensible, de los hechos que se le imputan y de las razones concretas de la privación de su libertad, así como de los derechos que le asisten: a) A guardar silencio; a no contestar alguna o algunas de las preguntas que se le formulen. b) A no manifestarse contra sí mismo; y a no confesarse culpable. c) A comunicarse en forma inmediata con un familiar o allegado, a fin de informarle el hecho de su detención y el lugar de custodia en que se halle en cada momento. d) A designar un abogado y a solicitar su presencia inmediata para su asistencia en diligencias policiales y/o judiciales que correspondieren. e) A que se realice un reconocimiento médico que verifique su estado psico-físico al momento de la privación de su libertad y, en su caso, a recibir en forma inmediata asistencia médica si fuese necesario. Si la persona privada de su libertad fuere un menor de edad o un incapacitado, la autoridad policial bajo cuya custodia se encuentre deberá notificar en forma inmediata las circunstancias de la detención y lugar de custodia a quienes ejerzan la patria potestad, la tutela o guarda de hecho del mismo y, si ello no fuera posible, informará inmediatamente al Ministerio Público Fiscal".

[40] **"Artículo 11.-** La privación de libertad de toda persona deberá ser registrada en un acta de detención en forma inmediata por el personal policial que la practique y refrendada por el titular de la dependencia policial actuante. El acta de detención deberá contener: a) La identidad de la persona privada de la libertad, si se conociere, y, si ésta no fuere posible, una descripción detallada de los rasgos fisonómicos y físicos de la misma, sexo aparente y vestimenta. b) Las circunstancias precisas de lugar, tiempo y modo en que se llevó a cabo la detención. c) La identificación del personal policial actuante. d) Los hechos imputados al detenido y las razones concretas de la privación de libertad. e) El lugar y tiempo de detención. f) El comportamiento de la persona privada de la libertad, los derechos a que hizo uso y las actuaciones policiales y/o judiciales llevadas a cabo durante la detención. g) Las circunstancias y condiciones en las que recupera su libertad. El titular de la unidad policial actuante deberá remitir en forma inmediata copia del acta de detención al superior jerárquico, así como también al Ministerio Público".

[41] **"Artículo 107.-** Los deberes del personal policial, las faltas disciplinarias que surjan de sus violaciones y las sanciones que correspondan a ellas, estarán expresamente establecidas por el

En la propuesta del poder ejecutivo, en cambio, se creaba la *"Oficina de Control de la Corrupción y Abuso Funcional"*, integrada por un *"Auditor de Asuntos Internos"* y por un *"Tribunal de Ética"* (art.46to). El *Auditor de Asuntos Internos* debía ser designado por la Comisión Bicameral creada a través de la *ley 12.068* y sus funciones eran la de *"identificar e investigar todas las denuncias de faltas éticas o abusos funcionales"* cometidos por el personal policial y *"formular la acusación ante el Tribunal de Ética"*, instruir el sumario, colectar pruebas y *"denunciar ante la autoridad competente la comisión de hechos delictivos advertidos en el ejercicio de sus funciones"* (art.47to). El *Tribunal de Ética*, por su parte, estaba encargado de juzgar administrativamente a los responsables de faltas éticas o abusos funcionales, aplicar las sanciones y denunciar ante la autoridad competente la comisión de hechos delictivos advertidos en el ejercicio de sus función (art.51ro).

A su vez, en la iniciativa de la *Alianza* se proponía la conformación de un sistema de control policial interno en términos ciertamente ambiguos. Se planteaba la creación de un organismo denominado *"Inspección General de Asuntos Internos"* a cargo de ejercer *"el control de todo el personal policial, con el objeto de asegurar el fiel cumplimiento de la Constitución Nacional y Provincial, de las Leyes y Decretos Nacionales y Provinciales, y de los principios y procedimientos básicos de actuación"* establecidos en esa propuesta (art.78vo). La titularidad de dicho organismo sería ejercida por el *"Inspector General de Asuntos Internos"* (art.79no), quien para ello debería establecer los planes de inspección y auditoría, iniciar los sumarios administrativos por presuntos delitos cometidos por el personal policial, recibir denuncias e iniciar los sumarios administrativos por faltas leves, promover y resolver los sumarios iniciados en su seno, mantener contactos con el gobierno y con los foros de participación comunitaria y rendir cuenta anualmente de su gestión (art.80mo).

Asimismo, en dicho proyecto se proponía la estructuración de un régimen disciplinario para el personal policial sobre la base de la distinción entre faltas muy graves, graves y leves, y disponiendo el sistema de sanciones, las prescripciones de las sanciones y el procedimiento disciplinario.

Finalmente, en el proyecto del *PJ*, se siguió textualmente la propuesta establecida en la iniciativa del poder ejecutivo.

Reglamento Disciplinario Policial que será común para los cuerpos policiales provinciales, el cual deberá ser motivo de dictamen previo de la Comisión Bicameral de Control Parlamentario de la Seguridad Pública Provincial.

Artículo 108.- El Reglamento Disciplinario Policial creará un Tribunal Disciplinario Policial estableciendo su integración y funcionamiento. Será competencia del mismo, el juzgamiento de las faltas graves y la revisión de las sanciones impuestas por el superior por faltas leves. El procedimiento garantizará los principios de contradicción y defensa, y preverá la vía recursiva judicial respecto de la resolución final que se adopte.

Artículo 109.- Las sanciones disciplinarias policiales nunca podrán constituir privaciones de la libertad, y siempre podrán ser objeto de revisión judicial de acuerdo a las normas y procedimientos de la justicia ordinaria".

II.2.6) La participación comunitaria.

En iniciativa del *IPCS*, en primer término, se indicaba que el *"Pueblo de la Provincia de Buenos Aires"* sería *"el sujeto fundamental de la seguridad pública"* y, en ese contexto, se establecía que la seguridad pública era un derecho de los habitantes bonaerenses y era un deber del gobierno promover y garantizar la intervención de la comunidad en todos los asuntos referidos a la seguridad pública, vale decir, en todas aquellas cuestiones que eran reguladas por la iniciativa, en particular, las referidas al sistema policial y al sistema de seguridad privada.[42] Para ello, se proponía la creación de tres instancias colegiadas de participación comunitaria, a saber, los Foros Vecinales de Seguridad, los Foros Municipales de Seguridad, los Consejos Departamentales de Seguridad, y la institucionalización de la figura de *"defensores"* de la seguridad en el ámbito provincial y en el municipal (art.153ro).

Los *"Foros Vecinales de Seguridad"* actuarían en el ámbito territorial de cada Comisaría integrante de las *Policías Departamentales de Seguridad* y estarían integrados por *"aquellas organizaciones o entidades comunitarias no gubernamentales, de reconocida participación social e interesada en la seguridad pública y que actúen en dicho ámbito territorial"* (art.154to). Asimismo, se le fijaban un amplio espectro de funciones, todas ellas atinentes a la seguridad pública de la vecindad.[43]

Por su parte, los *"Foros Municipales de Seguridad"* actuarían en el ámbito territorial de cada Municipio componente de la Provincia de Buenos Aires y estarían integrado por *"un representante titular de cada Foro Vecinal de Seguridad que actúen en dicho ámbito territorial; el Defensor Municipal de la Seguridad; el titular del departamento ejecutivo del Municipio, o representante*

---

[42] **"Artículo 151.-** El Pueblo de la Provincia de Buenos Aires es el sujeto fundamental de la seguridad pública.

Artículo 152.- Es un derecho de los habitantes la Provincia de Buenos Aires y un deber de su Gobierno, promover y garantizar la igualdad de oportunidades y la efectiva participación comunitaria en la elaboración, implementacion y control de las políticas de seguridad pública, así como en todos los asuntos referidos a la misma, conforme a la presente ley".

[43] **"Artículo 157.-** Los Foros Vecinales de Seguridad tendrán como funciones: a) entender e intervenir en las cuestiones y asuntos atinentes a la seguridad pública local; b) fiscalizar y evaluar el funcionamiento y las actividades de los cuerpos policiales provinciales y de los prestadores del servicio de seguridad privada, en su ámbito de actuación; c) formular sugerencias y propuestas, y solicitar informes a los titulares de las Comisarias y de las Jefaturas de las Policías Departamentales de Seguridad, así como también a los titulares de las Delegaciones Departamentales de Investigaciones y de los Destacamentos de la Policía de Seguridad Vial, todo ello en su ámbito de actuación; d) intervenir en los planes de prevención de actividades y hechos delictivos o vulneratorios de la seguridad pública y en los planes de mantenimiento de la situación de seguridad pública desarrollados por la Comisaría correspondiente a su ámbito de actuación; e) derivar inquietudes y demandas comunitarias, y formular propuestas al Defensor Municipal de la Seguridad; f) informar y asesorar a los vecinos acerca toda cuestión o asuntos atinente a la seguridad pública en el ámbito local; g) participar en la implementación de políticas y/o programas referidos a la seguridad pública en el ámbito local; h) convocar a autoridades o funcionarios públicos provinciales y/o municipales, con actuación en su ámbito territorial, para tratar cuestiones y asuntos atinentes a la seguridad pública del ámbito local; i) coordinar e implementar acciones de prevención de faltas y/o conflictos locales en su ámbito de actuación en el ámbito local; k) intervenir en la regulación y administración de los conflictos locales por la vía pacífica".

designado por éste; miembros del departamento deliberativo del Municipio, conforme criterios de proporcionalidad en la representación partidaria; representantes de organizaciones o entidades comunitarias y sectoriales de carácter municipal; y un representante de instituciones religiosas, conforme lo establezca la reglamentación" (art.159no). Sus funciones serían análogas a las fijadas en la iniciativa para los *Foros Vecinales de Seguridad* pero a nivel municipal.[44]

Los *"Consejos Departamentales de Seguridad"* actuarían en el ámbito territorial de cada Departamento Judicial de la Provincia de Buenos Aires y estarían integrados por *"un representante de los Defensores Municipales de la Seguridad de los Municipios componentes del departamento judicial; un diputado provincial y un senador provincial; dos titulares de los departamentos ejecutivos de los Municipios componentes del departamento judicial, conforme criterios de rotatividad y representatividad respecto del conjunto de los titulares de los departamentos ejecutivos componentes de dichos ámbitos; el Fiscal de Cámaras del departamento judicial; un representante del Colegio de Abogados del departamento; un representante del Colegio o Asociación de Magistrados del departamento; un representante de las Cámaras Empresariales del departamento; un representante de las asociaciones gremiales de trabajadores del departamento; un representante de los Colegios Profesionales del departamento; y un representante de instituciones religiosas"* (art.162do). Tendrían amplias funciones en lo atinente a las cuestiones de seguridad en su ámbito de actuación.[45]

---

[44] **"Artículo 161.-** Los Foros Municipales de Seguridad tendrán como funciones: a) entender e intervenir en las cuestiones y asuntos atinentes a la seguridad pública municipal; b) fiscalizar y evaluar el funcionamiento y las actividades de los cuerpos policiales provinciales y de los prestadores del servicio de seguridad privada, en su ámbito de actuación; c) formular sugerencias y propuestas, y solicitar informes a los titulares de las Comisarías y de las Jefaturas de las Policías Departamentales de Seguridad, así como también a los titulares de las Delegaciones Departamentales de Investigaciones y de los Destacamentos de la Policía de Seguridad Vial, todo ello en su ámbito de actuación; d) intervenir en los planes de prevención de actividades y hechos delictivos o vulneratorios de la seguridad pública y en los planes de mantenimiento de la situación de seguridad pública desarrollados por los cuerpos policiales provinciales correspondientes a su ámbito de actuación; e) derivar inquietudes y demandas comunitarias, y formular propuestas al Defensor Municipal de Seguridad; f) informar y asesorar a los vecinos acerca toda cuestión o asuntos atinente a la seguridad pública en el ámbito municipal; g) participar en la implementación de políticas y/o programas referidos a la seguridad pública en el ámbito municipal; h) convocar a autoridades o funcionarios públicos provinciales y/o municipales, con actuación en su ámbito territorial, para tratar cuestiones y asuntos atinentes a la seguridad pública en el ámbito municipal; i) coordinar e implementar acciones de prevención de faltas y/o conflictos sociales en su ámbito de actuación; j) intervenir en la regulación y administración de los conflictos sociales por la vía pacífica; k) elevar una terna compuesta por tres personas de entre las cuales el Defensor Provincial de la Seguridad elegirá al Defensor Municipal de la Seguridad".

[45] **"Artículo 164.-** Los Consejos Departamentales de Seguridad tendrán como funciones: a) entender e intervenir en las cuestiones y asuntos atinentes a la seguridad pública departamental; b) fiscalizar y evaluar el funcionamiento y las actividades de los cuerpos policiales provinciales y de los prestadores del servicio de seguridad privada, en su ámbito de actuación; c) formular sugerencias y propuestas, y solicitar informes a los titulares de las Comisarías y de las Jefaturas de las Policías Departamentales de Seguridad, así como también a los titulares de las Delegaciones Departamentales de Investigaciones y de los Destacamentos de la Policía de Seguridad Vial, todo ello en su ámbito de actuación; d) intervenir en los planes de prevención de actividades y hechos delictivos o vulneratorios de la seguridad pública y en los planes de mantenimiento de la situación de seguridad pública desarrollados por los cuerpos policiales provinciales correspondientes a su ámbito de actuación; e) derivar inquietudes y demandas comunitarias, y formular propuestas al Defensor Provincial de la Seguridad; f) participar en la implementación de políticas y/o programas referidos a la seguridad pública en el ámbito departamental;

A su vez, se proponía la creación de la figura de *"Defensor Provincial de la Seguridad"* con la doble misión, por un lado, de defender los derechos de los habitantes bonaerenses respecto de eventuales hechos y omisiones cercenatorios de los mismos y realizados por organismos del Estado provincial vinculados a la seguridad pública y, por el otro, de fiscalizar el funcionamiento de la seguridad pública provincial.[46] Para ello, el *Defensor Provincial de la Seguridad* estaría facultado para desarrollar cualquier tipo de investigación al respecto, tendientes a esclarecer hechos, a fiscalizar el funcionamiento policial y a elevar los informes y las recomendaciones pertinentes a las autoridades provinciales.[47] Asimismo, tendría *"plena autonomía funcional y política"* y duraría 5 años en el cargo. Sería nombrado y removido por la legislatura provincial con el voto de las dos terceras partes de los miembros de cada cámara.

Finalmente, la iniciativa proponía la creación de la figura del *"Defensor Municipal de la Seguridad"* con la misma misión fijada para el *Defensor Provincial de la Seguridad* pero para ser desarrollada en el ámbito de los municipios de la provincia de Buenos Aires.[48] Para ello, el *Defensor Municipal de la Seguridad* tendría amplias facultades.[49] Al igual que en el caso del *Defensor*

---

g) convocar a autoridades o funcionarios públicos provinciales y/o municipales, con actuación en su ámbito territorial, para tratar cuestiones y asuntos atinentes a la seguridad pública en el ámbito departamental; h) coordinar e implementar acciones de prevención de faltas y/o conflictos sociales en su ámbito de actuación; i) intervenir en la regulación y administración de los conflictos sociales por la vía pacífica".

[46] **"Artículo 176.-** Créase, en el ámbito de los Municipios de la Provincia de Buenos Aires, la figura del Defensor Municipal de la Seguridad, con la misión de defender los derechos individuales y colectivos de los habitantes, frente a los hechos u omisiones de la administración pública, entes descentralizados o empresas del Estado, cuerpos policiales provinciales, o empresas de seguridad privada con habilitación estatal, que implique el ejercicio ilegítimo, defectuoso, irregular, abusivo, arbitrario o negligente de sus funciones, así como también supervisar la eficacia de los servicios públicos que tenga a su cargo la Provincia o las empresas concesionarias o con habilitación estatal, todo ello en lo relativo a la seguridad pública en el ámbito municipal".

[47] **"Artículo 167.-** Para el cumplimiento de su misión y funciones, el Defensor Provincial de la Seguridad estará facultado para: a) fiscalizar y evaluar el funcionamiento y las actividades de los cuerpos policiales provinciales y de los prestadores del servicio de seguridad privada, pudiendo a tal fin convocar y/o solicitar informes a autoridades o funcionarios públicos provinciales y/o municipales para tratar cuestiones y asuntos atinentes a la seguridad pública en el ámbito provincial, como así también acceder sin restricción alguna a toda dependencia; b) coordinar actividades y acciones, en forma conjunta, con los Consejos Departamentales de Seguridad y los Defensores Municipales de la Seguridad; c) elevar recomendaciones y proponer medidas institucionales y planes de acción acerca de las diferentes área de la seguridad pública provincial al Gobernador de la Provincia, al Consejo Provincial de Seguridad Pública y/o a la legislatura provincial, así como al Tribunal de Cuentas cuando correspondiere".

[48] **"Artículo 176.-** Créase, en el ámbito de los Municipios de la Provincia de Buenos Aires, la figura del Defensor Municipal de la Seguridad, con la misión de defender los derechos individuales y colectivos de los habitantes, frente a los hechos u omisiones de la administración pública, entes descentralizados o empresas del Estado, cuerpos policiales provinciales, o empresas de seguridad privada con habilitación estatal, que implique el ejercicio ilegítimo, defectuoso, irregular, abusivo, arbitrario o negligente de sus funciones, así como también supervisar la eficacia de los servicios públicos que tenga a su cargo la Provincia o las empresas concesionarias o con habilitación estatal, todo ello en lo relativo a la seguridad pública en el ámbito municipal".

[49] **"Artículo 177.-** El Defensor Municipal de la Seguridad tendrá como funciones: a) convocar y reunir a las autoridades que corresponda de los cuerpos policiales provinciales y a los miembros del Foro Municipal de Seguridad y de los Foros Vecinales de Seguridad, para tratar cuestiones y asuntos atinentes a la seguridad pública en el ámbito municipal; b) convocar y reunir al Foro Municipal de

Provincial de la Seguridad, el *Defensor Municipal de la Seguridad* también tendría *"plena autonomía funcional y política"* pero duraría en el cargo apenas 4 años. Sería nombrado por el *Defensor Provincial de la Seguridad* sobre la base de una terna elevada por los respectivos *Foro Municipal de Seguridad* y podría ser removido por éstos con el voto de las dos terceras partes de su miembros (art.178vo).

Por su parte, el poder ejecutivo en su propuesta devaluó todo lo referido a la participación comunitaria, reduciendo el objetivo de la misma al control del desempeño de las policías provinciales.[50] Para ello, se proponía la creación de los *"Foros Vecinales de Seguridad"*, los *"Foros Municipales de Seguridad"* y los *"Consejos Departamentales de Seguridad"* (art.59no), a los que se le atribuía como funciones básicas la de entender en cuestiones vinculadas con la seguridad, fiscalizar el funcionamiento de las policías y de los prestadores de seguridad privada, solicitar informes a las autoridades policiales que correspondiere, sugerir propuestas de diseño de planes de prevención, plantear inquietudes, informar a los vecinos en materia de seguridad, invitar a autoridades provinciales y municipales a abordar cuestiones de la seguridad pública y participar en la resolución de conflictos no jurisdiccionales (art.60mo). Seguidamente, se determinaba que la reglamentación estableciera el ámbito de aplicación, integración, representación, organización y funcionamiento de las diferentes instancias de participación comunitaria (art.61ro).

Seguridad y/o a los Foros Vecinales de Seguridad, en conjunto o separadamente, y en forma regular, para tratar cuestiones y asuntos atinentes a la seguridad pública en el ámbito municipal; c) convocar a autoridades y funcionarios públicos municipales para tratar cuestiones y asuntos atinentes a la seguridad pública en el ámbito municipal; d) facilitar y apuntalar la comunicación, el entendimiento, la coordinación y/o la cooperación entre los distintos actores comunitarios, las autoridades y funcionarios públicos municipales y las autoridades que corresponda de los cuerpos policiales provinciales; e) coordinar actividades y acciones, en forma conjunta, con el Consejo Departamental de Seguridad que corresponda, el Foro Municipal de Seguridad y con los Foros Vecinales de Seguridad; f) fiscalizar y evaluar el funcionamiento y las actividades de los cuerpos policiales provinciales y de los prestadores del servicio de seguridad privada, en el ámbito municipal; g) elaborar y formular sugerencias y propuestas institucionales, y solicitar informes a las autoridades y funcionarios públicos provinciales, a las autoridades que corresponda de los cuerpos policiales provinciales, al Defensor Provincial de la Seguridad, al Consejo Departamental de Seguridad que corresponda y a otros Defensores Municipales de la Seguridad; h) intervenir en la elaboración e implementación de los planes de prevención de actividades y hechos delictivos o vulneratorios de la seguridad pública y en los planes de mantenimiento de la situación de seguridad pública desarrollados por los cuerpos policiales provinciales, cada uno en su competencia, y en el ámbito municipal; i) derivar inquietudes y demandas comunitarias a las autoridades y funcionarios públicos provinciales y municipales, a las autoridades que corresponda de los cuerpos policiales provinciales, al Defensor Provincial de la Seguridad, al Consejo Departamental de Seguridad que corresponda y a otros Defensores Municipales de la Seguridad; k) elevar recomendaciones y proponer medidas institucionales y planes de acción acerca de las diferentes área de la seguridad pública en el ámbito municipal al titular del departamento ejecutivo del Municipio, al Consejo Deliberante, al Foro Municipal de Seguridad, al Consejo Departamental de Seguridad que corresponda y/o al Defensor Provincial de la Seguridad; l) elaborar y remitir, en forma trimensual y anualmente, un informe detallado sobre el conjunto de sus actividades al Ministerio Secretario de Justicia y Seguridad, al Consejo Provincial de Seguridad Pública, a la legislatura provincial, y al Defensor Provincial de la Seguridad, así como también al titular del departamento ejecutivo del Municipio, al Consejo Deliberante, al Foro Municipal de Seguridad, al Consejo Departamental de Seguridad y a los actores comunitarios, todo éstos del Municipio que corresponda".

[50] **"Artículo 58.-** La efectiva participación comunitaria en el control del correcto desempeño de las policías debe ser garantizada por el Poder Ejecutivo".

Entretanto, el proyecto aliancista de *"ley provincial de seguridad pública"*, salvo algunas modificaciones menores, retomaba el mismo sistema de participación comunitaria que había sido propuesto en el proyecto del *IPCS*, tanto en lo relativo a sus principios generales cuanto a las distintas instancias de participación comunitaria, su integración, funcionamiento, jurisdicción territorial y funciones, aunque suprimía la figura del *Defensor Provincial de la Seguridad* y proponía que el *Defensor Municipal de la Seguridad* fuese electo *"por el voto popular, en elecciones especialmente convocadas al efecto, pudiendo ser libremente propuesto"* y que pudiese ser removido por las mismas causales y procedimiento establecido para los concejales (art.27to).

Finalmente, la iniciativa del *PJ*, después convertida en la *"ley Provincial de Seguridad Pública"*, seguía, en términos generales, el sistema de participación comunitaria propuesto por la iniciativa del *IPCS* y, al igual que lo hecho por la *Alianza*, suprimía la figura del *Defensor Provincial de la Seguridad.*

En cuanto a los principios generales, se establecía que *"el Pueblo de la Provincia de Buenos Aires es el sujeto fundamental de la seguridad pública"* (art.11ro) y que *"es un derecho de los habitantes la Provincia de Buenos Aires y un deber de su Gobierno, promover y garantizar la igualdad de oportunidades y la efectiva participación comunitaria en la elaboración, implementación y control de las políticas de seguridad pública"* (art.11ro). Asimismo, se indicaba que la participación comunitaria se efectivizaría en *"la actuación de los Foros Vecinales de Seguridad, los Foros Municipales de Seguridad, los Foros Departamentales de Seguridad, y por los Defensores Municipales de la Seguridad"* (art.12do).

II.2.7) El control parlamentario.

En lo referido al control parlamentario, la iniciativa del *IPCS* proponía disolver la comisión parlamentaria creada por medio de la *ley 12.068* y estructurar un nuevo sistema de control parlamentario mediante la creación en el ámbito de la Legislatura Provincial de la *"Comisión Bicameral de Control Parlamentario de la Seguridad Pública Provincial"* con la misión de fiscalizar integralmente la organización y el funcionamiento del sistema provincial de seguridad pública a los efectos de verificar dos aspectos básicos, a saber, la legalidad y la eficacia del mismo.[51] Para cumplir con este cometido, la Comisión Bicameral debía llevar a cabo un control integrado de ciertas dimensiones básicas del sistema de seguridad provincial, tales como el control de las políticas y directivas de seguridad pública provincial; el control del presupuesto y de los

[51] **"Artículo 179.-** Créase en el ámbito de la Legislatura Provincial la Comisión Bicameral de Control Parlamentario de la Seguridad Pública Provincial, con la misión de comprobar, inspeccionar y fiscalizar el sistema provincial de seguridad pública en lo relativo a su composición, misiones, funciones, organización, dirección, coordinación y funcionamiento, e intervenir, conforme lo establecido en la presente ley, en la formulación, gestión y control de las políticas y directivas de seguridad pública, de las reformas que se formulen e implementen en el sistema provincial de seguridad pública o en algunos de sus componentes, y de las actividades de sus órganos, organismo y cuerpos, en el ámbito provincial, verificando que su funcionamiento se ajuste estrictamente a lo preceptuado en las normas constitucionales, legales y reglamentarias vigentes, constatando la estricta observancia y respeto de las garantías constitucionales y evaluando la eficacia del sistema en el cumplimiento de sus misiones".

gastos ejecutados en la materia; el control operativo-funcional y de resultados de las actividades desarrolladas por los organismos de seguridad y policiales; y, finalmente, el control del personal del área.[52]

A los efectos de viabilizar la fiscalización de estos aspectos, la Comisión Bicameral tendría *"todas las facultades y atribuciones necesarias para el cumplimiento de su cometido"* y, en particular, recibir de todo organismo o institución pública nacional, provincial o municipal, como también de cualquier entidad y/o asociación privada, toda la información pública, reservada o secreta que fuese considerada necesaria, hacer comparecer al seno de la comisión, requerir autorización judicial para la realización de requisas, inspecciones y allanamientos en cualquier dependencia pública de carácter civil, policial o entidad privada y proponer al poder ejecutivo provincial medidas tendientes a la superación de las deficiencias que se advirtieran con motivo de las investigaciones propuestas.

El proyecto aliancista retomaba y hacía propia esta misma propuesta, mientras que la iniciativa del poder ejecutivo así como también la del *PJ* no contemplaba ninguna modalidad de control parlamentario dentro del sistema de seguridad pública provincial diferente del instituido en la *ley 12.068*.

III. Consideraciones finales

[52] **"Artículo 181.-** La labor de control parlamentario de la Comisión Bicameral abarcará: a) La consideración y análisis del Plan General de Seguridad Pública con los objetivos y lineamientos básicos de la política provincial de seguridad pública y las directivas generales para su gestión e implementación, formulado anualmente por el Gobernador de la Provincia de Buenos Aires; b) La consideración y análisis de un informe anual que contenga las actividades desarrolladas en el ámbito de la seguridad pública, en particular, las relativas al sistema policial provincial, a la participación comunitaria y a la seguridad privada, elaborado por el Ministerio Secretario de Justicia y Seguridad y remitido a la Comisión Bicameral antes de la finalización del período de sesiones ordinarias de Congreso Nacional; c) El seguimiento y control presupuestario referido a las áreas de la seguridad pública, debiendo para tal fin: 1. Entender e intervenir en la fijación del presupuesto programado para las áreas de la seguridad pública, en particular, las relativas al sistema policial provincial y a la participación comunitaria; 2. Fiscalizar la utilización y ejecución de los fondos asignados y/o otorgados, conforme al Plan General de Seguridad Pública formulado por el Gobernador de la Provincia de Buenos Aires; 3. Inspeccionar las erogaciones efectuadas por los funcionarios responsables de las actividades de las áreas relativas al sistema policial provincial y a la participación comunitaria, así como también la documentación y rendición de cuenta de todos los gastos efectuados por los órganos, organismos y dependencias encargadas de esas actividades; d) La recepción de los informes que estime conveniente de acuerdo con lo prescrito por el artículo 92 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires. e) La elaboración y elevación al poder ejecutivo y al poder legislativo provincial, de un informe público y un informe reservado, en forma anual, que contenga: 1. El análisis y la evaluación acerca de las actividades, funcionamiento y organización del sistema provincial de seguridad pública, conforme a las normas constitucionales, legales y reglamentarias vigentes y al Plan General de Seguridad Pública formulado por el Gobernador de la Provincia de Buenos Aires; 2. El análisis y la evaluación del rendimiento técnico-profesional de las instituciones y organismos componentes del sistema provincial de seguridad pública, así como también de la ejecución de los gastos correspondientes a las partidas presupuestarias que le fueran otorgadas; 3. La descripción del desarrollo de las actividades de supervisión y control efectuadas por la Comisión Bicameral en cumplimiento de su misión, y de las razones que fundamentaron las mismas; 4. Las recomendaciones sobre las modificaciones y mejoras al Sistema Provincial de Seguridad Pública que crean conveniente formular; f) Todas aquellas atribuciones conferidas específicamente a la Comisión Bicameral en la presente ley".

El proceso legislativo analizado sentó las bases legales e institucionales para la reformulación del sistema de seguridad y policial provincial. De él, resultaron dos leyes -la *ley 12.154 Provincial de Seguridad Pública* y la *ley 12.155 de Organización de las Policías de la Provincia de Buenos Aires*- que, poniendo especial atención a lo analizado en este trabajo, significaron (i) la institucionalización legal de un sistema de seguridad pública que regula en forma conjunta tanto el sistema policial provincial como la participación comunitaria y la seguridad privada y (ii) la conformación de un sistema policial asentado sobre la base de la disolución de la Policía Bonaerense y la creación de cuatro nuevos cuerpos policiales.

Cabe señalarse que la conceptualización de la seguridad pública como un ámbito institucional no restringido a la esfera policial y principalmente estructurado sobre la consideración de la comunidad como sujeto fundamental la misma y de su participación como pilar básico del funcionamiento del sistema instituido a través de la *ley 12.154*, configura un precedente legislativo nacional y, probablemente, regional novedoso y de suma importancia. Asimismo, en lo atinente a la estructuración de un nuevo sistema policial, las modificaciones institucionales introducidas por la *ley 12.155* también han sido sustantivas. Al respecto, resulta expresivo mencionar que, a partir de la promulgación de esta norma, la actuación policial está regulada por un conjunto de principios y procedimientos básicos inscritos en la legalidad vigente. El tiempo máximo de duración de la aprehensión policial sin orden judicial se ha reducido a 12 horas y la detención de personas en estas condiciones pasó a estar reguladas por un conjunto de procedimientos y obligaciones protectivas a ser cumplida por el personal policial actuante, además de haberse fijado los derechos básicos del detenido. También se instituyeron un conjunto de mecanismos internos de control de corrupción y abusos funcionales ciertamente novedosos. Todos estos preceptos, y otros de menor envergadura que ya fueron comentados, no formaban parte de la vida institucional de la ya disuelta Policía Bonaerense.

También resultó manifiesto que este proceso de cambio institucional no hubiera podido iniciarse sin el *apoyo legislativo* de los partidos políticos de la oposición. Tal como vimos, aprobaron, en el contexto de la Legislatura Provincial, el conjunto de leyes que enmarcaron el mencionado proceso. No obstante, dicho apoyo no se tradujo en un *acuerdo institucional* de mayor envergadura acerca del sistema de seguridad pública y policial, de las políticas a ser llevadas a cabo en su marco y de la posibilidad de que especialistas y técnicos de todos los sectores políticos pudieran intervenir en el planeamiento y administración de la seguridad pública provincial. Al contrario, el trámite legislativo que antecedió la promulgación de las *leyes 12.154* y *12.155* y, en particular, el conjunto de diferencias que dividieron tanto a los partidos de la oposición respecto del oficialismo como también al poder ejecutivo respecto del bloque del partido del gobierno, pusieron en evidencia las dificultades existentes para viabilizar lineamientos convergentes en la materia.

Un rasgo significativo de este proceso legislativo estuvo dado por el hecho de que, pese a que las diferentes iniciativas analizadas tomaban y hacían propias algunas partes de los proyectos que habían sido presentados con anterioridad,

ya sea en forma textual o sea introduciendo modificaciones, no se llevaron a cabo ningún tipo de intercambios de opiniones y/o negociaciones entre los diferentes bloques partidarios tendientes a acordar un proyecto común y consensuado, tal como oportunamente ocurrió, por ejemplo, cuando a comienzo de los años '90 el Congreso Nacional sancionó la *ley 24.059 de Seguridad Interior* a través del consenso obtenido por todos los bloques mayoritarios del mismo. A diferencia de ello, la lógica de trabajo que primó en la legislatura provincial al respecto estuvo signada por la revisión unilateral de cada iniciativa por parte de cada bloque o alianza y la posterior elaboración y presentación del proyecto propio. La última iniciativa presentada fue la del bloque de senadores del *PJ*. Este bloque era mayoritario y contaba con el número de legisladores suficiente como para aprobar su proyecto sin necesidad de consesuarlo con la oposición, tal como efectivamente se hizo sin que existiese ninguna disposición a entablar negociaciones con la oposición, ya que dicho proyecto fue presentado el 12 de junio y fue tratado y aprobado en forma inmediata cuatro días después. Lo llamativo es que, como vimos, esta iniciativa había retomado algunas partes oportunamente propuestas por la *Alianza* sobre la base del proyecto del *IPCS* -por ejemplo, principios básicos de actuación policial, algunas regulaciones de la aprehensión policial, la participación comunitaria-, pero dicha retomada se hacía en forma unilateral y sin que mediara negociaciones que apuntaran a consensuar un proyecto común.

Del mismo modo, resulta significativo observar que el proyecto del *PJ* era sustantivamente diferente al del gobierno, lo que demostraba las enormes diferencias que en verdad separaban a este bloque respecto del recientemente asumido ministro de Justicia y Seguridad, León Arslanián, quien había sido el autor del proyecto enviado al Senado Provincial por el poder ejecutivo. El bloque del *PJ* abordaba el tema en forma autónoma en relación a Arslanián, pero manteniendo el aval del gobernador Duhalde para ello, dado que en todo el proceso considerado los bloques de senadores y diputados del *PJ* actuaron en nombre del oficialismo.

Por su parte, el proyecto elevado al Senado Provincial por el poder ejecutivo constituía una versión *"lavada"* del elaborado por los miembros del Programa *Legislación y Políticas de Seguridad* del *IPCS*. Éste se diseñó y se elaboró durante los meses de enero, febrero y marzo en el ámbito del *IPCS*, que, por entonces, era dirigido por Arslanián. A su vez, la mayoría de los técnicos y especialistas que formaron parte del mencionado programa pertenecían al *Frepaso* y algunos pocos al radicalismo, y enmarcaban su labor en el contexto del acuerdo institucional celebrado entre el gobierno provincial y los partidos de la oposición. Sin embargo, las tareas emprendidas en este ámbito no fueron más que objeto de intercambios meramente formales entre Arslanián, su equipo y los miembros del programa, pero dichos intercambios nunca dieron lugar al emprendimiento de acciones coaligadas en la materia ni a iniciativas tendientes a sentar las bases de un acuerdo interpartidario de mayor alcance. Al finalizar la intervención, los miembros del programa elevaron su dictamen a Arslanián -por entonces, ya nombrado para ocupar el cargo de ministro del ramo- y éste elaboró su propia iniciativa que luego se convirtió en el proyecto oficialista.

La *Alianza*, a su vez, elaboró una iniciativa propia sobre la base de un

anteproyecto confeccionado por el radicalismo provincial. Pese a la presencia de los especialistas del *Frepaso* en *IPCS*, los bloques frepasistas de diputados y senadores provinciales actuaron sin tener en cuenta a éstos, ya que muchos de sus ediles pertenecían a sectores internos que habían asumido una clara posición contraria al apoyo institucional brindado por la conducción nacional del *Frepaso* al programa de reorganización del sistema de seguridad y policial provincial y, no pocos de ellos, eran partidarios -al igual que la mayoría de los legisladores radicales - de la preservación de un sistema policial unificado y del emprendimiento de una reforma acotada. Ello se reflejó en el proyecto presentado por la *Alianza*, el que en lo relativo a la estructura orgánico-funcional policial resultó ser el menos reformista, el más confuso y el que proponía preservar una estructura policial ciertamente centralizada.

En este contexto, era relativamente incierta la posibilidad de que se pudiera establecer un consenso de base mayor que el acuerdo legislativo alcanzado. Así y todo, ni siquiera se utilizaron los espacios e instrumentos institucionales creados a través del acuerdo legislativo logrado a fines de 1997. En efecto, en ninguna ocasión, se tomaron a la *Comisión Bicameral* creada por medio de la *ley 12.068* ni al *IPCS* conformado a través de la *ley 12.069* como ámbitos privilegiados para asentar líneas de trabajo conjuntos y acuerdos institucionales más profundos que los establecidos. Desde su conformación, la *Comisión Bicameral* no emprendió ningún tipo de labor de fiscalización o monitoramiento de las medidas que se han seguido en el ministerio de Justicia y Seguridad para organizar y poner en funcionamiento el sistema de seguridad pública y policial creado a través de las *leyes 12.154* y *12.155*, ni desarrolló acciones de seguimiento de las políticas y directivas que se han ido implementando desde dicho ministerio durante los últimos meses en materia de prevención del delito, mantenimiento de la seguridad pública, investigación criminal, seguridad vial, etc. Del mismo modo, tampoco se continuaron ni profundizaron los programas de investigación y diseño institucional y de políticas de seguridad que se emprendieron en el *IPCS* durante los primeros meses de la reforma. Vale decir, ni el gobierno se mostró dispuesto a profundizar el acuerdo que antecedió el proceso reformista iniciado a fines de 1997, ni la oposición ensayó acciones tendientes a ello. El acuerdo oportunamente concretado comenzó y finalizó con la aprobación de las mencionadas leyes.

Por su parte, el mencionado proceso legislativo e institucional permitió observar que, entre los partidos políticos, prima la indiferencia o la incompetencia general para abordar las cuestiones atinentes a la seguridad pública y policial. El desaprovechamiento de los ámbitos institucionales creados para llevar a cabo el proceso de reforma en cuestión y la falta de acuerdos básicos y de acciones coaligadas en la materia dan cuenta, en verdad, del repliegue de la clase política a la hora de apropiarse de un tema que configura una de las cuestiones institucionales más complejas y socialmente más gravitantes. Esta endeblez política configura el más serio obstáculo para reconvertir integralmente el sistema de seguridad y policial provincial. La clase política no debería olvidar que sólo hay obediencia en donde hay ejercicio efectivo del mando.