

S E M I N A R I O

LAS

reformas

policiales

EN ARGENTINA

MARCELO SAÍN,

Democracia, Seguridad Pública y Policía.

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

Buenos Aires, 1 y 2 de diciembre de 1998



CELS

Centro de Estudios Legales y Sociales

Rodríguez Peña 286-1º Piso. (1020)
Buenos Aires. Argentina
Tel.: 4371-9968/3790 – Fax: 4375-2075.
Correo electrónico: cels@cels.com.ar



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* 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

Marcelo Saín: Profesor titular e investigador de la *Universidad Nacional de Quilmes (UNQui)*, Bernal, Argentina. Miembro del *Núcleo de Estudios 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.



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 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

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.

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



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*”.

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 consecuencia, 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

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.

⁸ *Ibid.*p.6.



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.

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 de 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 12.068¹⁰ 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” (art.6to). Ese mismo día, la Legislatura también sancionó la ley 12.069¹¹ 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 comisarias 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

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.

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.



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 cuatreroismo, 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 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

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.*

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.



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 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 lineamientos 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

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 implicaba “*la acción coordinada y la interacción permanente*” entre la *comunidad* y el

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

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”.



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 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.

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”.



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 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 de la ley de Ministerio Público, y en otros plexos normativos para

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”.

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”.



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 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

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”.



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 habitantes 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 asentada sobre la base de una clara 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

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 Policía 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



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 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 preventivas*” que no eran más que investigaciones de carácter predelictual.²⁶ A su vez, en el art.16 del proyecto se conceptualizaba a la

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”.

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 preventivas tendientes a evitar la comisión de actos delictivos de inminente o probable ejecución”.



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*.

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 establecían 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.

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”.



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, 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 No

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, 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 mediere 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



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 habitantes 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 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

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 lo establecido en el Código Procesal Penal. p) 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. q) Realizar inspecciones, planos, tomas fotográficas y demás operaciones aconsejadas por la Policía Científica de conformidad a lo 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”.



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 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



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 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

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 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”.



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.

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 acreditarse 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

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”.

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



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 disponía que toda persona privada de su libertad solo podría ser alojadas en comisarias 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

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 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 consúl del país que correspondiere y, si ello no fuera posible, informará inmediatamente de la detención al Ministerio Público Fiscal”.



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 los 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 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).

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”.



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

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

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”.

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”.



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

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, coleccionar 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).

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 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”.



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.

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

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, implementación 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 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 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”.



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 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; 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



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 Provincial de la Seguridad*, el

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 áreas 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 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



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).

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

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 trimestral 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”.



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 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

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”.

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,



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

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

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”.



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 consensuarlo 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 monitoreo 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.