

El fenómeno delictivo en Buenos Aires: seguridad ciudadana y rol de la policía

*Elena Laura Mariani**

Introducción

El ámbito de investigación del presente trabajo es el de la seguridad pública de la Provincia de Buenos Aires, República Argentina, planteándose tres objetivos, a saber: 1) determinación del nuevo escenario del delito urbano; 2) análisis de la actuación policial en el marco de este nuevo escenario delictual; y, 3) formulación de propuestas de adecuación y modernización policial.

En cuanto al desarrollo temático, se procedió a la recolección y procesamiento de datos a partir de:

- a) Instituto Nacional de Estadísticas y Censos a fin de determinar estadísticamente tanto la pauperización social, como los procesos de desintegración y diferenciación social marcados por el creciente deterioro de las condiciones de vida de los sectores medios y bajos.
- b) Sistemas de recolección y análisis de la información delictiva a través del mapeo del delito, que consiste fundamentalmente en una herramienta informática para la planificación y despliegue de operativos preventivos de conformidad a las zonas georeferenciadas de ocurrencia de ilícitos. Entre estos estudios se destaca el mapa del delito, cuya elaboración permite conocer la actividad delictiva desarrollada en un tiempo y un espacio determinado, sus formas de manifestación, tipologías, frecuencia y evolución, y, de ese modo, facilita la identificación de zonas y/o horarios de alto, mediano y bajo riesgo en los que se concentran determinados tipos de incidentes, faltas y/o crímenes, y sobre los cuales deben centrarse la actuación policial preventiva o conjurativa.

* Participante en el XXI Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos. Asesora de Gabinete del Ministro de Seguridad, Ministerio de Seguridad, Provincia de Buenos Aires, Argentina.

La información obtenida se procesa a través del Sistema de Información Geográfica (SIG), mecanismo computarizado de mapeo que permite acumular la información delictiva e identificar su localización. Está compuesto por una base de datos y un sistema de dibujos basado en mapas digitalizados, sobre la base de los cuales se vincula la información y se permite una visualización de la cartografía asociada a la misma.

La elaboración del mapa del delito está concebida como una estructura técnica especializada en la realización de actividades de inteligencia conducente a la prevención del delito y para el planeamiento policial investigativo.

- c) Centro de Operaciones Policial (COP) y Dirección General de Evaluación de información para la Prevención del delito del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires.
- d) Dirección Nacional de Política Criminal del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.
- e) Instrumentos e información de los órganos jurisdiccionales que investigan y llevan adelante causas penales vinculadas al robo de automotores, desarmaderos, homicidios en ocasión de robo, secuestros extorsivos, todos vinculados entre sí y con el tráfico de estupefacientes. En particular, las investigaciones llevadas a cabo por órganos judiciales con relación a la desarticulación de bandas mixtas, de actuación territorial extensa y organización criminal compleja y diversificada.
- f) Consulta de los archivos de la Comisión Nacional sobre Desaparición de Personas (CONADEP) de la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación.
- g) Medios gráficos y audiovisuales.
- h) Bibliografía especializada, ensayos, trabajos académicos, informes.
- i) Normativa nacional e internacional sobre Seguridad y Derechos Humanos.
- j) Experiencias de reformas policiales en el marco de la recuperación de la democracia en Argentina.
- k) Plan de Modernización Policial de la Provincia de Buenos Aires.

Determinación del nuevo escenario del delito urbano

La República Argentina está atravesando desde fines de la década de los setenta un profundo proceso de transformación, y sus consecuencias se expresan en los cambios sociales, económicos y políticos producidos. Particularmente y con mayor dramatismo fue durante los años '80 y '90 que tuvieron lugar nuevas formas de conflictividad social, para cuya producción convergieron una serie de condiciones sociales e institucionales.

En la década de 1990 la política económica estuvo signada por el ancla cambiaria, la apertura irrestricta a las importaciones y el endeudamiento, hasta que se agotó el acceso al financiamiento nuevo, como durante el proceso militar: plata dulce, recesión y derrumbe. El ajado tejido social permitió más y mayores negocios. La acumulación del modelo rentístico financiero aprovechó el excedente económico generado por los restos industriales y confiscó las rentas de servicios públicos, las rentas de los recursos naturales, mientras desarrollaba un sistema bancario usurario. El resultado: destrucción del Estado Nacional, desarticulación del aparato productivo, marginación de la mitad de la población. Este Régimen se basó en el endeudamiento financiero sin límites como proyecto económico y en la docilidad social como requisito político. Para ello estructuró una clase política a su imagen y semejanza a través de la corrupción generalizada¹.

En estos años, la Argentina atravesó por un hondo proceso de desintegración y diferenciación social signado por el creciente deterioro de las condiciones de vida de los sectores medios y bajos, la ruptura de los grupos familiares y vecinales básicos, la desarticulación de los lazos de solidaridad comunitaria tradicionales, la consolidación de una estructura altamente regresiva de distribución de los ingresos y riquezas y la sumisión de vastos sectores sociales en una situación de pobreza, indigencia y vulnerabilidad. Sin embargo, frente a este dramático escenario, se produjo al mismo tiempo un significativo aumento de la concentración económica entre los estratos más altos de la sociedad². Esta situación, en su conjunto, ha moldeado

¹ Calcagno, Alfredo Eric y Calcagno Eric. "ARGENTINA Derrumbe neoliberal y proyecto nacional", *Le Monde Diplomatique*, febrero 2003, pág. 22.

² Según la CEPAL, en la Argentina, el deterioro de las condiciones sociales y económicas de sus sectores medios y bajos ha sido uno de los más profundos de la región. Véase: CEPAL, *Panorama social de América Latina 2000-2001*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2001.

do una estructura social compleja y heterogénea en cuyo interior se ha generado un significativo crecimiento de la exclusión y marginación social de importantes sectores de la comunidad.

En 2003, de los 36.223.947 de argentinos, el 57,5 % se encuentra por debajo de la línea de pobreza, el 27,5 % se halla en situación de indigencia y el 44,2 % son asalariados sin jubilación. Por su parte, de la población económicamente activa, el 19,9 % está en situación de subocupación y el 17,8 % está en situación de desocupación. Pero lo significativo de este panorama está dado por la distribución de la riqueza entre los diferentes sectores sociales. En efecto, el 30 % más rico de la población se apropia del 65,3 % de la riqueza nacional, mientras que el 30 % más pobre de la población se apropia apenas del 7,8 % de la riqueza y el 40 % de la población que conforman los sectores medios se apropian del 26,9 % de la riqueza nacional³. En definitiva, durante las últimas dos décadas, la Argentina pasó de ser una sociedad signada por el pleno empleo, la estabilidad laboral, el trabajo altamente regulado y los elevados índices de integración social, a una sociedad caracterizada por el desempleo estructural de larga duración, la profundización de la pobreza permanente y la aparición de nuevas formas de indigencia, contorneando una de las situaciones sociales más deteriorada y regresivas de América Latina⁴.

Los porcentajes presentados para el Total urbano Encuesta Permanente de Hogares (EPH) significan que, para mayo de 2003, se encuentran por debajo de la línea de pobreza 2.960.000 hogares, los que incluyen 13.002.000 personas. En ese conjunto, 1.244.000 hogares se encuentran, a su vez, bajo la línea de indigencia, lo que supone 6.251.000 personas indigentes.

Al observar los datos puede verse que la incidencia de la pobreza es mayor para las personas que para los hogares, lo que indica que, en promedio, los hogares pobres tienen más miembros que los no pobres. Es decir, que las diferencias no provienen de una metodología diferente, sino del tamaño de los hogares en ambos grupos.

El porcentaje de pobres y de indigentes así calculado se aplica al total de la población de los aglomerados urbanos cubiertos por la

³ Bermúdez, Ismael. "Una pesada herencia para el nuevo Presidente", *Diario Clarín*, Buenos Aires, 27 de abril de 2003, s/p (versión digital sin números de página).

⁴ García Delgado, Daniel. *Estado-nación y la crisis del modelo. El estrecho sendero*, Grupo Edit. Norma, Buenos Aires, 2003, pág. 164.

EPH (6.949.000 hogares y 23.770.000 personas). Se advierte que esto supone que los hogares que no respondieron ingresos presentan en esta variable la misma distribución que los que sí lo hicieron. En mayo de 2003 los hogares en los cuales todos los componentes declararon sus ingresos representan el 86% del total.

La medición de la pobreza mediante el método de la “línea de pobreza” consiste en establecer, a partir de los ingresos de los hogares, si éstos tienen capacidad de satisfacer -por medio de la compra de bienes y servicios- un conjunto de necesidades tanto alimentarias como no alimentarias (entre ellas: vestimenta, transporte, salud, vivienda, educación, etc.) consideradas esenciales.

El concepto de “línea de indigencia”, se concentra solamente en las necesidades alimentarias. Procura establecer si los hogares cuentan con ingresos suficientes como para cubrir una canasta básica de alimentos capaz de satisfacer un umbral mínimo de necesidades energéticas y proteicas. De esta manera, los hogares que no superan ese nivel son considerados indigentes. Estos hogares constituyen un subgrupo dentro del conjunto de los hogares situados debajo de la línea de pobreza.

Hay que tener presente que la Provincia de Buenos Aires tienen 350.000 km²; 14.000.000 de habitantes, 134 municipios, incluye una vasta y diferenciada realidad geográfica y productiva, tienen una amplia y completa red de rutas y autopistas por las cuales circula buena parte de la riqueza productiva de la Nación, e incluye la concentración urbana más significativa en términos de superficie (700 km²), habitantes, densidad poblacional y heterogeneidad social y económica. Y en cuanto a los indicadores mencionados, particularmente en esta provincia y en el curso del presente año se ha determinado que el 50,5% de los hogares y el 61,3 % de las personas se encuentran bajo la línea de pobreza y solo, en el sector comprendido por la concentración de los partidos llamados del Conurbano, circundantes a la Capital Federal de la República argentina., el 16.4 % de hogares y el 25,2% de personas se ubican bajo la línea de indigencia.

El accionar delictivo ha demostrado por su lado una significativa capacidad para readecuarse permanentemente a la situación social y a las medidas de prevención y conjuración. Flexibilidad y capacidad de readecuación son dos rasgos centrales de buena parte del delito en esta Provincia.

La problemática delictiva en la Provincia de Buenos Aires está íntimamente vinculada a las condiciones sociales existentes en su territorio, particularmente, en las grandes ciudades y suburbios que sirven de escenario destacado al crecimiento delictivo observado en estos años.

Se fue configurando, entonces, una dinámica social proclive a la apelación a la violencia o a la delincuencia como alternativa de adaptación individual y, en ciertos casos, como instancia fundamental de supervivencia material y de referencia simbólica dentro del conjunto social, lo que ciertamente fue apuntalado por la omisión de otros poderes u organizaciones sociales con capacidad de mediación y contención de los sectores excluidos y marginados.

Por su parte, el crecimiento relativo de las diferentes modalidades de criminalidad también está vinculado a la crisis del Estado bonaerense para la resolución de los conflictos sociales básicos y, puntualmente, a la incapacidad de éste para prevenir, enfrentar, evitar y reprimir exitosamente al delito en sus diferentes manifestaciones, cuya cara más visible está dada por el colapso del sistema penal, penitenciario y, particularmente, el sistema policial⁵.

Particularmente en el sistema penal se operó una importante reforma, en su código de procedimientos, que sustancialmente con la derogación de la ley 12.405 y la sanción de la nueva ley 12.059, restringió notablemente el sistema de excarcelación vigente. De ese modo tomando el tiempo de prisión preventiva que en la derogada ley 12.059 no podía exceder los dos años con una prórroga otorgada excepcionalmente por un plazo máximo de un año, con la nueva ley se habla de “plazo razonable” en orden a lo que determina la Convención americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica”.

El resultado actual de esta reforma, sin tener en cuenta la infraestructura penitenciaria y fundamentalmente la situación de desagregación social y económica, produjo una explosión demográfica en las unidades penitenciarias, y un hacinamiento con condiciones infrahumanas de detención en comisarías sin resolución de su situación procesal, sin precedentes en la historia de la provincia. Esto resiente gra-

⁵ Sain, Marcelo. *Plan de modernización Policial de la provincia de Buenos Aires*, Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, noviembre 2002.

vemente el trabajo policial específico, de prevención, seguridad e investigación toda vez que casi un 30% del personal policial se encuentra abocado a la custodia y traslado de detenidos. Pero además, como veremos más adelante, la existencia de una red de inteligencia criminal al interior de las prisiones, coadyuva a la planificación de delitos graves, como secuestros extorsivos, robos de automotores y otros, lo que agrava aún más la situación del escenario delictivo, toda vez que la resocialización, objetivo de las penas privativas de libertad, no solo no está contemplada, sino que se fomenta con redes ilegales, la subsistencia de las organizaciones criminales.

En el escenario social descrito, lo que se observa es el repliegue del Estado en vastas regiones del territorio provincial y en considerables sectores de su estructura social, haciendo que la efectividad de la ley se extienda irregularmente en importantes sectores de la sociedad bonaerense y dando lugar a que, en ciertos espacios territoriales, asentamientos precarios y las llamadas “villas miseria”, la ausencia de regulación estatal sea reemplazada por extendidas redes delictivas.

Ello ha dado lugar a un nuevo régimen de marginalidad urbana en el que, a las situaciones de pobreza y exclusión social, se les ha sumado la privatización total de los circuitos básicos de socialización individual y grupal y de estructuración colectiva. En estas situaciones, la distribución, venta y consumo de drogas dentro y fuera de estos verdaderos “guetos” ha pasado a constituir un rasgo novedoso y una actividad que impacta sensiblemente la vida social.

De este modo, la ausencia o la ineficacia estatal, favorece la conformación de poderes locales autónomos respecto de la legalidad formal vigente y permite la articulación de formas violentas de dominación social protagonizadas, en general, por los grupos o bandas delictivas que despliegan sus actividades en el interior de los nuevos asentamientos territoriales.

La mayor parte de estos hechos delictivos registrados en nuestra provincia fueron delitos contra la propiedad (casi el 70%), ubicándose en un segundo plano los delitos contra las personas (25%). Por su parte, en general son los delitos violentos y, en particular, los homicidios dolosos, los que generaron durante los últimos años la mayor preocupación de la ciudadanía, puesto que configura un tipo específico de criminalidad espectacular, notablemente visible, de efectos

tangibles e inmediatos sobre las víctimas y que es objeto del más contundente rechazo moral y social⁶.

Por su parte, durante el primer semestre del año 2002, en la Provincia de Buenos Aires se registró un total de 173.271 delitos. Si se proyecta esta cifra conforme la misma tendencia cuantitativa observada durante el primer semestre, el total de delitos para el año 2002 sería de 346.542 hechos, significando un incremento de 37.664 delitos respecto del 2001, esto es, un 10,8% más con relación al año anterior. En el período que abarca entre enero y septiembre de este año se han cometido 266.749 delitos. Solamente en los meses de julio, agosto y septiembre se cometieron 93.478 delitos, es decir, el 35% de los delitos cometidos durante todo el año en curso. Si se mantiene esta tendencia durante el último trimestre del año, la cantidad de delitos cometidos para el segundo semestre del año totalizarían 186.956 hechos, lo que sumaría un total de 360.227 delitos para el año 2002, esto es, 51.349 delitos más respecto del 2001 un 14,2% más de delitos cometidos con relación al año anterior-.

La modalidad delictiva que mayor incremento tuvo ha sido el robo y hurto de automotores. Durante el año 2000, se produjeron 51.865 robos y hurtos de automotores. En el 2001, esa cifra se incrementó a 58.979 hechos registrados y ya para septiembre del corriente año se cometieron 58.039 delitos de esta modalidad. Por su parte, una evolución semejante ha tenido el robo y hurto de ganado menor y mayor o cuatrero. Otra modalidad criminal organizada que se ha desarrollado incipientemente durante los últimos años, en particular, en el Gran Buenos Aires y en el resto de la Provincia de Buenos Aires son los robos calificados bajo las modalidades de asaltos cometidos por los denominados "piratas del asfalto", esto es, el robo de mercadería en tránsito. Es una modalidad delictiva no-violenta, de carácter mayoritariamente local pero que está presente en diferentes jurisdicciones provinciales, que genera una alta rentabilidad económica y tiene un fuerte impacto en ciertos circuitos productivos y comerciales lícitos. Es protagonizada por bandas relativamente complejas encargadas del robo propiamente dicho, el almacenamiento y la distribución minorista a comercios encargados de su venta. Mientras que en el 2000 se produjeron 2.587 hechos y en el año 2001 unos

⁶ Sain, Marcelo. *Nuevas problemáticas de seguridad y modernización policial en la Argentina*, CEPES, Buenos Aires, Junio 2003.

2.759 hechos, ya entre enero y septiembre del 2002 se produjeron 3.098 hechos, superando el total anual de los dos años anteriores. En la modalidad de los robos de mercaderías en tránsito o “piratas del asfalto”, si bien lo sucedido en el 2002 -1.693 hechos- no alcanza a superar las cifras del 2000 -1.889 hechos-, ya supera el total del 2001, que fue de 1.491 hechos. En cuanto a la estadística delictual del año en curso, tomando el primer semestre del año se cometieron 37.657 de robos y hurtos de automotores , 2145 hechos de robo y hurto de ganado mayor, 1047 hechos de “piratas del asfalto”. En tanto, y especialmente a partir del año 2002, la modalidad secuestros también presentó una marcada evolución ascendente. Mientras que en el año 2001 se habían producido 22 secuestros express⁷ y 5 secuestros extorsivos, entre enero y septiembre de 2002, se produjeron 120 secuestros express y 65 secuestros extorsivos. También hubo 6 autosecuestros. En conjunto, se detuvieron 95 personas implicadas en todos estos hechos.

Ahora bien, en este contexto, no solamente se incrementó la delincuencia común, en particular, los robos con violencia o los hechos delictivos cometidos por marginales -cuyas modalidades típicas han supuesto el accionar tanto de delincuentes ocasionales y no asociados como de grupos organizados pero reducidos-, sino que también creció la criminalidad protagonizada por organizaciones delictivas que cuentan con un amplio despliegue logístico y operativo, y cuya actividades ilegales apuntan a la generación de un alto nivel de rendimiento económico. Las modalidades delictivas de estas asociaciones ilícitas poseen un importante despliegue territorial -en algunos casos, de alcance internacional y, en otros, de alcance nacional o regional- y su grado de complejidad organizacional, compartimentalización funcional, profesionalización y coordinación operativa entre los diferentes grupos y subgrupos componentes le otorgan una relativa gravitación social. Entre las actividades delictivas desarrolladas por estos grupos y consorcios se destacan el tráfico y comercialización de drogas, el tráfico y venta ilegal de armas, el robo, “doblaje” y desarme de automóviles, y venta ilegal de auto-partes, los robos calificados bajo las modalidades de asaltos cometidos por los denominados “piratas del asfalto” y el secuestro de personas.

⁷ Secuestro express: es el secuestro que se produce por unas pocas horas en las que se establece comunicación con los familiares para el pago del rescate o se obliga a la víctima a retirar dinero de los cajeros automáticos.

El tráfico y comercialización minorista de drogas ilegales -en particular, de cocaína y de marihuana- constituye la actividad ilícita más importante y de mayor rentabilidad de estos núcleos delictivos.

La Argentina no es productora de los mencionados estupefacientes ni por su territorio pasan las principales rutas internacionales de tráfico de las drogas producidas en la región hacia los principales mercados internacionales

Por su parte, el tráfico y venta ilegal de armas no configura una actividad delictiva de alta rentabilidad pero su relevancia está dada por el hecho de que este circuito provee la logística de armas para gran parte de la criminalidad violenta. El grueso de este mercado ilegal es provisto principalmente por el armamento ligero y pequeño -pistolas y revólveres- robados o ilegalmente traficados desde los lugares de custodia policial-judicial de las armas secuestradas o decomisadas judicialmente y por el reciclado de las armas declaradas en desuso por las fuerzas policiales, que no son destruidas y son ilegalmente colocadas en el mercado negro.

Según información oficial provista por el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, el crecimiento significativo de la criminalidad violenta es acompañado por el aumento del tráfico, portación y uso ilegal de armas con fines delictivos en el ámbito de esta jurisdicción provincial. De acuerdo al Centro de Operaciones Policiales y a la Subsecretaría de Planificación y Logística de ese ministerio, en el 2000, se registró la comisión de 380.069 hechos delictivos en la jurisdicción provincial, de los cuales 12.882 -esto es, el 3,38 %- fueron cometidos con armas de fuego. En 2001, de los 308.878 hechos delictivos registrados, 15.631 -5,06 %- fueron cometidos con arma de fuego, mientras que en 2002, de los 361.718 hechos delictivos, 18.920 -5,23 %- fueron cometidos con armas de fuego⁸. Vale decir, según esta información oficial, entre el 2000 y el 2002, el total de delitos registrados disminuyó levemente mientras que el porcentaje de delitos cometidos con armas de fuego se duplicó. Por su parte, en 2002, la policía provincial secuestró 10.647 armas de fuego en diversos operativos, pero el 73,4 % de esos secuestros se produjeron en jurisdicción del Gran Buenos Aires, donde se concentran los mayores índices de delitos violentos. Durante ese

⁸ Delitos cometidos con armas de fuego-Informe preliminar, Agosto 2003, Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, La Plata.

año, el incremento en el secuestro de armas fue del 11 %, aunque entre los años 2000 y 2002 dicho aumento fue del orden del 39,3 %. Del armamento secuestrado durante el 2002, el 86 % corresponde a armas de puño, las más utilizadas en los delitos violentos producidos en el Conurbano bonaerense⁹. Por cierto, la expansión de este circuito delictivo está íntimamente ligada al crecimiento de la criminalidad violenta y al aumento del accionar de las bandas protagonistas de las principales actividades delictivas asociativas, así como también a la participación indirecta o directa de las fuerzas policiales en la consolidación de dicho circuito.

El robo y desarme de automóviles y la venta ilegal de auto-partes constituye una de las actividades delictivas de mayor crecimiento, complejidad y rentabilidad consolidada durante los últimos años en las grandes urbes de la Argentina, en particular, en la Provincia de Buenos Aires. Este problema delictivo conlleva, además, altísimos niveles de violencia, particularmente, en la ocasión del robo del automóvil, ya que es una de las principales causas de los homicidios dolosos. Además, implica una compleja interrelación entre los diferentes grupos que participan del negocio, esto es, los encargados del robo del vehículo, los que regentan los “desarmaderos”¹⁰ en donde los vehículos robados son desarmados y se lleva a cabo la venta de auto-partes, las denominadas “empresas recuperadoras” de autos robados y el sistema policial. En la región metropolitana de Buenos Aires, el grueso de los desarmaderos se ubica en el Gran Buenos Aires y la venta de auto-partes se extiende inclusive a la Ciudad de Buenos Aires. En la Provincia de Buenos Aires, otra cara de esta modalidad criminal está dada la “recuperación” de automóviles robados, actividad llevada a cabo por numerosas empresas -legales o clandestinas- regenteadas por ex jefes policiales, sobre la base de la información y de los favores intercambiados por diferentes jefes en actividad.

Por otra parte, es de destacar, el rol activo que han tenido miembros de las bandas dedicadas a estos delitos, en el ámbito de los establecimientos carcelarios, privados de libertad. Es así que fue po-

⁹ “Informe oficial de la Provincia de Buenos Aires: creció un 39.3% el uso de armas de fuego”, *Diario La Nación*, Buenos Aires, 15 de junio de 2003, pág. 19.

¹⁰ Desarmaderos: nombre con el que se designan a los locales, galpones de medianas y grandes dimensiones donde se desarman los automotores robados, para la venta de sus repuestos y autopartes en forma ilegal.

sible determinar por investigaciones judiciales¹¹, y mediante el mecanismo de escuchas telefónicas, la planificación de ilícitos que realizaban los jefes de estos grupos organizados, manteniendo desde el interior de las prisiones el control operacional de la organización. Como resultado de un minucioso y exhaustivo trabajo de funcionarios judiciales con el auxilio de técnicos en comunicación de la Policía y el Servicio de Inteligencia del Estado, fueron detenidas treinta y ocho personas, incautados centenares de automotores robados, y pudo establecerse la conexidad con otras organizaciones criminales de amplia actuación territorial en la Provincia.

De acuerdo con fuentes oficiales, solo en la Provincia de Buenos Aires, durante el año 2000, se produjo el robo de 58.510 automóviles. En 2001, estos hechos aumentaron levemente y llegaron a 58.974 casos, mientras que en 2002 se alcanza la cifra de 78.326 hechos registrados¹². Entretanto, según las concesionarias y compañías de seguro, en el conurbano bonaerense, durante todo el 2002, el aumento de robos de autos fue del orden del 34,6 % con relación al año anterior. Durante el primer cuatrimestre del 2003, se produjo un incremento de este tipo de robo del 8,2 % respecto de todo el 2002 y del 48,7 % si se lo compara con el primer cuatrimestre del 2001¹³.

A lo largo del 2002, en la provincia de Buenos Aires, se robaron más automóviles que los vehículos nuevos que ingresaron al parque automotor provincial¹⁴. En la actualidad, se estaría robando un promedio de 11.000 autos por mes en todo el ámbito provincial, la mayoría de los cuales -50 %- son desguazados en los “desarmaderos” a los efectos de proveer de insumos al mercado negro de repuestos y autopartes. Esta actividad estaría generando anualmente más de \$ 400 millones, aunque otras estimaciones indican que este mercado ilegal movería unos \$ 700 millones solamente en el ámbito provincial. El 25 % de los autos robados son recuperados por empresas en-

¹¹ Investigación Penal Preparatoria n° 263.414 “Elvio Fernandez y otros sobre asociación ilícita”, Unidad Funcional de Instrucción n° 4- Juzgado de Garantías n°2. Departamento Judicial de Lomas de Zamora, Buenos Aires.

¹² Estadística delictual, 2000, 2001 y 2002, Enero 2003, Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires-Centro de Operaciones Policiales-Sección Estadísticas, La Plata.

¹³ “Aumentó el robo de automóviles en la provincia de Buenos Aires”, *Diario La Nación*, Buenos Aires, 22 de junio de 2003, pág.19.

¹⁴ Programa televisivo *PuntoDoc*, Canal América, Buenos Aires, lunes 9 de junio de 2003.

cargadas de ese negocio, la mayoría de las cuales están conformadas por ex comisarios de la policía provincial y llevan a cabo este negocio en connivencia o sociedad con jefes en actividad. El resto de los vehículos robados son “doblados” -cerca del 15 %-, es decir, se los re-patenta ilegalmente de acuerdo a la documentación de otros vehículos de idéntico modelo que se encuentran destruidos o incendiados, o, cuando se trata de automóviles lujosos, son contrabandeados a países limítrofes¹⁵.

Asimismo, el robo de automóviles implica un grado de violencia criminal muy importante y en crecimiento. Durante el 2002, en la provincia de Buenos Aires, más del 40 % de los homicidios dolosos producidos en el ámbito provincial se cometieron en ocasión del robo del automóvil, al mismo tiempo que ocho de cada diez policías bonaerenses fueron asesinados en igual circunstancias¹⁶. Entretanto, durante los dos primeros meses del 2003, los robos de autos que se perpetraron en el territorio provincial mediante la utilización de armas de fuego superaron a los que se cometieron mientras los autos estaban estacionados en la vía pública. Los primeros significaron el 50,5 % del total de hechos registrados en tanto que los segundos significaron el 49,5 %. A lo largo de los años anteriores, esas proporciones relación a los homicidios en ocasión de robos de rodados, registrados en el conurbano bonaerense, puede citarse que, en el primer semestre del 2000 se verifican 27 homicidios de este tipo; en el primer semestre del 2001 se denotan 24; en cambio, durante el año 2002 la cifra asciende a un total de 134, significativamente la cantidad de homicidios desciende en el primer semestre del año 2003 a 27, ello en virtud de la implementación de reformas legislativas que han hecho posible el control parcial de estos ilícitos. De conformidad con los índices señalados, surge del presente análisis la existencia de numerosos ilícitos vinculados con la sustracción de vehículos, como asimismo su adulteración registral, desguace y/o comercialización ilegal de autopartes, sin perjuicio de la utilización posterior de tales rodados para la perpetración de delitos que afectan la vida, la integridad psicofísica, la libertad y/o la propiedad de las personas.

Conforme los elementos recabados a través de las distintas investigaciones en función judicial realizadas en distintas jurisdicciones

¹⁵ *Diario Clarín*, Buenos Aires, 15 de mayo de 2003, s/p; *Diario Página*, Buenos Aires, 6 de julio de 2003, Pág.12.

¹⁶ *Diario*, Buenos Aires, 6 de julio de 2003, Pág. 12.

respecto a robo o hurto de automotor, es oportuno destacar que los vehículos sustraídos pueden tener los siguientes destinos: a) ser utilizados para la comisión de otro hecho delictivo y posteriormente abandonado; b) ser trasladado fuera del país hacia países limítrofes para su comercialización en el exterior; c) ser comercializados en forma defraudatoria mediante un simple cambio de chapa-patente y confección de la documentación registral adulterada que le corresponde; d) procurar el alta registral de los vehículos mediante adulteración de la numeración de motor y chasis, utilizando al efecto documentación legítimamente expedida por la Fiscalía de Estado¹⁷ de la Provincia de Buenos Aires; e) procurar la inscripción registral de automotores de procedencia ilícita mediante la adulteración de la documentación expedida por el órgano provincial precitado; f) proceder al desguace de los automotores sustraídos y a la comercialización de sus autopartes, utilizándose siempre como documentación respaldatoria la emitida, aún legítimamente, por el organismo provincial.

Del mismo modo y a partir especialmente de la sanción de la Ley 13.081 en agosto de 2003, se redujo el número de homicidios en ocasión de robo, y se registró una notable baja de los delitos vinculados con la actividad automotriz

Esta normativa regula las actividades de contralor de talleres mecánicos y comercios de automotores que funcionan en jurisdicción de la Provincia de Buenos Aires, estableciendo sanción de multa para el propietario, gerente o encargado de estaciones de servicio, talleres mecánicos y de reparación general de automotores que omitan llevar los registros correspondientes o se nieguen a exhibir tales registros ante el requerimiento del funcionario policial o de otra autoridad competente. Asimismo entre las tareas de contralor para la prevención y conjuración adecuada de las actividades ilícitas que eventualmente pudieren concretarse por incidencia directa o indirecta del incumplimiento de tales obligaciones de registración mencionadas, se faculta a la clausura, secuestro de mercadería de origen ilícito y detención de los propietarios, debiendo mediar para ello orden emanada de autoridad judicial competente.

¹⁷ Fiscalía de Estado: Organismo creado por la Constitución provincial, que entre sus funciones tiene la de administrar los bienes del Estado, en particular automotores secuestrados con orden judicial, producto de delitos, procediendo a su remate y emisión de documentación para su registro posterior.

Es así, que en virtud del control de la actividad automotor regulado por la normativa citada, a partir de su implementación el 1° de agosto de 2003, y tomando en cuenta lo informado hasta el 18 de septiembre, se realizaron en todo el ámbito de la provincia 13.257 inspecciones y 3.238 clausuras de locales destinados a la compra y venta de repuestos y autopartes. Asimismo y en procedimientos efectuados por personal policial de la Dirección de Sustracción de Automotores, organismo creado en enero del año en curso en cumplimiento de un decreto provincial, antecedente de la Ley 13.081, y entre los meses de Enero y Agosto se realizaron 10.387 procedimientos, se clausuraron 1030 locales, se detuvieron 1996 personas, incautándose 5815 vehículos y 327.051 autopartes de procedencia ilícita.

Durante los últimos tiempos, estas bandas -compuestas por numerosos miembros que conforman varios grupos que actúan concertadamente-, han llevado a cabo diferentes actividades delictivas relacionadas entre sí, en particular el tráfico y la venta de drogas y el intercambio ilegal de armas. Como toda forma de criminalidad organizada, sus actividades ilícitas apuntan a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material. En algunos casos, el financiamiento de la organización y del funcionamiento de estas bandas provendría de la industria de los secuestros. De allí también surgirían los fondos que les permitirían adquirir los miles de kilos de droga que compran en el exterior y comercializan en la sociedad bonaerense así como las armas mediante las cuales llevan a cabo sus ilícitos. Si bien muchos de sus cabecillas habitarían en lujosos barrios típicos de los sectores sociales más acomodados, el grueso de sus integrantes proviene de diversos estratos sociales pero sus bases operativas y logísticas se concentran en algunos barrios de emergencia lindantes con las zonas habitadas por la clase media y alta.

Así, estas actividades constituyen una nueva problemática socio-criminal y han tenido particular despliegue en zonas en las que se combina una alta densidad demográfica urbana, un marcado deterioro socio-cultural de los estratos medios y bajos y un enorme contraste social entre la extrema pobreza y la riqueza más concentrada dentro de una misma región.

Uno de los escenarios de mayor ocurrencia de hechos esta naturaleza, particularmente la operatoria de bandas criminales que utilizan los rescates que cobran por sus cautivos para capitalizarse y fi-

nanciar operaciones de drogas en forma creciente, es el del partido urbano de San Martín, de este modo lo ilustra una nota periodística¹⁸:

En sus 56,5 kilómetros cuadrados, San Martín tiene 53 villas, la cuenta es fácil, casi una por kilómetro cuadrado [...] Fue un barrio obrero con vida e impulso de sociedad de fomento cuando San Martín era la capital de la industria y no sólo por la denominación oficial que le pusieron cuando el derrumbe fabril ya estaba encima. Después, la miseria y la exclusión hicieron su tarea. Hoy forma parte de una zona caliente donde el delito adquirió características peculiares a fuerza del predominio de clanes familiares que llevan adelante sus acciones a partir de un estratégico control territorial. Es el corredor de las bandas de los llamados "narcosecuestradores: concepto moderno para denominar a las bandas que usan la plata de los secuestros para financiar el negocio de las drogas [...]

Un muchacho de 18, 19, 20 años sale con el auto del padre y va a comprar droga a una villa, Elige una cercana al centro. Se llega fácil y es fácil irse rápido. Pero algo sucede. Con las visitas habituales llegan la confianza y las indiscreciones. Una alta fuente judicial de los tribunales de San Martín contó a VIVA que la Justicia supo de varios casos de jóvenes que terminaron secuestrados por la misma banda que les vendía la droga [...] Según los expertos, normalmente las organizaciones tienen una estructura celular. Unos o dos jefes manejan subgrupos con roles específicos. Unos venden droga, otros salen a secuestrar, otros se ocupan de la seguridad del capo. Cuando los ingresos trepan, los jefes suelen cambiar el barrio por la casa en el country. Eso sí, conservan a los soldados en el terreno [...] El negocio tiene muchas vetas. Una variante es el tráfico de información -a otras bandas- sobre víctimas tentadoras. Los llaman secuestros llave en mano [...]

Asimismo, también ha sido significativo el aumento de la violencia en el accionar delictivo -común u organizado-, lo que bien puede apreciarse en el incremento de los enfrentamientos protagonizados con las fuerzas policiales así como también en cierta impronta mafiosa puesta de manifiesto en algunos crímenes violentos.

En efecto, con relación a los enfrentamientos policiales¹⁹ y sus consecuencias, durante el año 2002, en el ámbito provincial se pro-

¹⁸ Torres, Leonardo. "Secuestros & Droga, Narcosecuestradores", *Diario Clarín Revista VIVA*, n° 1.433, edición n° 1.749, 19 de Octubre de 2003, pp. 36-38.

¹⁹ Se entiende por *enfrentamiento policial* a toda confrontación con arma de fuego en que intervenga personal policial en actividad y en ejercicio de sus funciones, ya sea en una acción individual o conjunta (en servicio, franco de servicio, de

dujeron un total de 1.818 hechos de esta índole, en cuyo marco se registraron un total de 202 policías víctimas, a saber, 38 efectivos fallecidos, 164 heridos con arma de fuego, 1.057 heridos con otras armas u elementos y 110 heridos en accidentes de tránsito durante el servicio. En el 71% de los enfrentamientos, el personal policial interviniente se encontraba en inferioridad de condiciones numéricas, 17% de los casos en igualdad de condiciones numéricas y el 11% en superioridad de condiciones. Ya hacia octubre, la cantidad de enfrentamientos policiales producidos así como de policías heridos y fallecidos como resultado de los mismos superó los totales anuales de 1999, 2000 y 2001. En el 2002, el incremento de los policías fallecidos fue mayor al 50 % respecto de los períodos anuales completos anteriores.

Finalmente y también en el interior de estos territorios así como en los barrios y zonas lindantes se concentran la mayor cantidad de hechos de violencia y de actos delictivos, en particular, la mayor cantidad de homicidios dolosos, entre estos hechos es necesario destacar la aparición reciente de homicidios no culposos perpetrados en la Provincia de Buenos Aires entre enero y octubre de 2002.

Sobre una base de datos²⁰ de “Partes urgentes”²¹ se realizó un estudio de casos a efectos de identificar aquellos casos con características mafiosas o implicación de organizaciones criminales de envergadura que ocurrieron en el período mencionado. En un universo de 1846 casos, y una muestra inicial de 132 casos, se realizó un procedimiento de selección, filtrando la base de datos mediante descriptores predeterminados: “esposado/a”, “ahorcado/a”, “degollado/a”, “decapitado/a”, “atado/a”, “quemado/a”, “degollado/a”, “acribillado/a”, “impacto/s”, “impactos varios”, “encapuchado/a”, “mafia”, “mafioso”, “mutilado/a”, “droga”, y “banda/s”, así se procedió a la selección de aquellos hechos que presentaran características demostrativas de la actividad de grupos organizados u organizaciones criminales. Durante el proceso de análisis de los casos se tuvieron en

civil o uniformado); abarcando también aquellos casos en los que el efectivo no haya tenido oportunidad de actuar o defenderse ante una agresión imprevista.

²⁰ *Informe septiembre 2002*, Dirección General de Evaluación de Información para la Prevención del delito, Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires.

²¹ El Parte urgente: (i) contiene los primeros datos recabados por una intervención policial inicial (ii) su información es breve (descripción prima facie de la escena de los hechos) y su presentación difiere según el estilo de narración de cada informe.

cuenta dos condiciones: 1) Respecto a los autores de los hechos, la presunción de actuación de bandas organizadas por el empleo de armas de grueso calibre, vehículos, equipos de comunicación, etc. Y 2) Respecto al estado en que fue hallada la víctima, signos de mutilación, degollamiento, tortura, apuñalamiento reiterado, acribillamiento, y todo signo que denote haberse empleado un alto grado de violencia o ensañamiento.

Se observa entonces, un importante crecimiento de los casos que reúnen las características mencionadas durante el bimestre julio-agosto, y una significativa disminución durante los meses de septiembre-octubre.



MES DE INCIDENCIA

	Frecuencia	%
Enero	9	6,8
Febrero	10	7,6
Marzo	12	9,1
Abril	10	7,6
Mayo	10	7,6
Junio	11	8,3
Julio	40	30,3
Agosto	30	22,7
Total	132	100,0
Total	132	100,0

Según una encuesta²² realizada por la Dirección Nacional de Política Criminal sobre victimización, y solo en el gran Buenos Aires. Más del 42% de los entrevistados indica haber resultado víctimas de al menos uno de los delitos. De los victimizados en los distintos delitos los porcentajes más altos corresponden a robo con violencia, con un 12.3%, y robo en vivienda. Cabe destacar que los victimizados en robo con violencia se enfrentan a un delito de fuerte impacto social dado que se trata de hechos con intención de robo pero que implican el uso directo de violencia. Ello determina que siendo el crimen violento alarmante y potencialmente más amenazador para la población influya directamente en el aumento de la sensación de inseguridad de los ciudadanos.

Las consecuencias que esta creciente sensación de inseguridad y el miedo a la criminalidad tienen sobre el compromiso ciudadano y la democracia pueden ser graves, ya que el requerimiento de protección y seguridad suelen enmascararse en demandas de ley y orden, guerra al crimen y mano dura, que siempre culminan convalidando medidas que cercenan derechos humanos, comprometiendo severamente los efectivos avances legislativos y estructurales que los sistemas democráticos han incorporado, no sin antes haber sufrido dolorosos y dramáticos quiebres del orden constitucional.

Cuando en la práctica la búsqueda la seguridad implica menoscabar la libertad, sea por imposición del Estado o por el consentimiento de servidumbre de la población, no existe seguridad de la libertad o libertad segura, sino una “dictadura dulce”, en la que quienes ganan son los violentos, creándose el sistema de “violencia, armas, inseguridad”, que se retroalimenta en un círculo perverso que promueve el temor, la desconfianza, el rompimiento de los vínculos sociales, constituyéndose en el peor obstáculo para el desarrollo autosustentado, una fuente permanente de energía negativa, generadora de múltiples factores criminógenos y potenciando los factores criminovalentes en grupos y personas²³.

²² *Encuesta Victimización Gran Buenos Aires 2002*. Dirección Nacional de Política Criminal, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, Argentina.

²³ Domínguez Vial, Andrés. *Taller sobre Seguridad Ciudadana*, IIDH, San José, Costa Rica, Junio 2003.

Análisis de la actuación policial en el contexto del nuevo escenario del delito

A fin de comprender la génesis de la actuación policial en el marco de la nueva complejidad de la modalidad delictiva, es necesaria una breve reseña histórica de la evolución de la institución policial de los últimos 30 años.

La policía de la Provincia de Buenos Aires, al igual que el resto de los cuerpos policiales de nuestro país, se conformó como un organismo al servicio del gobierno estatal de turno más que de la comunidad, en el marco de una concepción de la seguridad asentada en el deber de protección del Estado y no de los derechos y libertades ciudadanos. Asimismo, esta evolución se realizó bajo la égida de un doble proceso institucional

Con el golpe de Estado ocurrido en 1976 se produjo el control operacional y de funcionamiento de las policías provinciales y federal por parte de las fuerzas armadas las que asumieron un férreo control de las policías y las subordinaron a su autoridad instalándolas como piezas e instancias claves del control y del disciplinamiento represivo interno dirigido por ellas. Ello trajo aparejado una abarcativa militarización organizativa y funcional de las policías²⁴.

También y con consecuencias hasta nuestros días, los integrantes policiales de los cuerpos activos que operaron bajo área y autoridad militar cometieron toda clase de atropellos y violaciones de derechos humanos fundamentales de las personas, contando para ello con significativas facultades discrecionales. De tal modo, que de los casi cuatrocientos centros clandestinos de detención existentes durante la dictadura militar, y en donde se decidía el destino de las personas allí secuestradas y torturadas, un significativo número de ellos funcionaban en dependencias policiales²⁵.

A partir de la dictadura cambian las reglas y también el “arreglo”. Antes era gravísimo y raro trabajar para una banda integrada por policías. Pero después de la dictadura comienzan a aparecer las bandas mixtas, es decir, comandadas por policías que utilizan a delincuentes comunes. El Estado entró en una zona de ilegitimidad, y no sólo por-

²⁴ Sain, Marcelo. *Plan de Modernización Policial* ...

²⁵ Comisión Nacional sobre Desaparición de Personas. *Informe CONADEP*, Archivo en custodia en la Secretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Nación, Argentina, Julio 2003.

que se violaron los derechos humanos, sino porque se avanzó sobre la propiedad: se saquearon los bienes de los detenidos y desaparecidos²⁶. Constituyéndose entonces, la organización policial en parte integrante y activa de un plan criminal, cuya sistematicidad y masividad fueran calificadas legalmente por la Justicia argentina, en su histórico fallo condenatorio a las juntas militares en diciembre de 1985.

Restaurado el sistema democrático en 1983 si bien comienza a gestarse un embrionario cambio estructural en las filas policiales, éste no llegó a concretarse, en virtud que muchos de los jefes policiales en actividad para esa fecha habían actuado bajo órdenes de autoridad militar. Por otra parte la clase gubernamental delegó sistemáticamente en las policías el manejo exclusivo de los asuntos de la seguridad pública, sin que, por cierto, mediara ningún tipo de revisión o reconversión del perfil militarista que dichas instituciones fueron asumiendo y consolidando tanto en su interior como en su relación con el poder político y con la sociedad y apuntalando considerables márgenes de autonomía institucional.

Esta orientación desembocó dio lugar a una situación de descontrol institucional en la entonces "Policía Bonaerense". En su marco, esta institución no solamente resultó absolutamente ineficiente en la prevención y conjuración de delitos, cuyo incremento fue significativo, sino que la ilicitud, la corrupción y el abuso funcional se convirtieron en un rasgo cotidiano de la actuación policial. Entre diciembre de 1991 y abril de 1997, fueron cesanteados 3.805 policías, es decir, el 8% de la fuerza en su conjunto, de los cuales 3.418 estaban penalmente imputados o procesados por la comisión de diversos delitos. Entre este último grupo, el 60% estaba procesado por robo, abuso de autoridad y/o falsificación de instrumento público, mientras que el 40% restante lo estaba por homicidio, lesiones graves y leves, torturas, defraudaciones y comercio ilegal de estupefacientes.

Todo ello configuró un escenario de extrema gravedad institucional en el ámbito de la provincia de Buenos Aires en materia de Seguridad, lo que determinó la intervención del poder político a lo largo de 20 años de democracia, en diversos sentidos y encuadres ideológicos, en ocasiones contrapuestos, constituyendo desde 1983

²⁶ "Entrevista a Isla, Alejandro, Antropólogo, profesor e investigador de FLAC-SO". *Diario Clarín*, 2 de noviembre de 2003, pág. 35.

un malogrado camino en el diseño de una política duradera y estable en seguridad pública. La más relevante es la resultante del quiebre institucional producido por el homicidio del periodista José Luis Cabezas en 1997, y cuya gestión de casi dos años produjo cambios significativos y la creación del Ministerio de Seguridad.

Como consecuencia de la derrotada reforma policial, en los años 1999/2001 se genera un retroceso histórico en cuanto a la conculcación de derechos elementales de las personas por parte de agentes del estado. De este modo y fundamentalmente durante los años 2000, 2001 y la primera mitad del año 2002, se produjeron hechos atentatorios contra la integridad, la vida y la libertad de las personas²⁷.

La comisión de estos ilícitos por parte de fuerzas de seguridad, tuvieron su máxima expresión, en ocasión de la movilización del movimiento de “piqueteros” realizada el 26 de Junio de 2002 y que como consecuencia del accionar policial resultaran muertos los dirigentes del movimiento piquetero Maximiliano Kosteki y Darío Santillán. Otra vez y luego de este luctuoso saldo, se removió toda la cúpula policial y al Ministro de Seguridad. Del estudio, análisis y evaluación de las piezas procesales de la Investigación Penal Preparatoria n° 332.676²⁸, sustanciada con motivo de los hechos y otras pruebas colectadas por el Ministerio de Seguridad²⁹ y aportadas a la investigación, surge hasta el momento que: en los sucesos del 26 de junio se habrían cometido ilícitos por parte de las fuerzas policiales actuantes los que se han caratulado bajo las figuras penales de doble homicidio y encubrimiento agravado en concurso ideal con violación a los deberes de funcionario público, en los términos de los artículos 55, 79, 80, 248 y 277 del código Penal, por cuerda corre agregada Investigación Penal iniciada el mismo día de los hechos por Violación de domicilio en los términos del artículo 151 del Código Penal³⁰.

²⁷ Informe Subsecretaría de Derechos Humanos de la Nación Abril, mayo 2001.

²⁸ Investigación Penal Preparatoria n° 332.676, iniciada en Abril 2003 (aun en trámite), Unidad Funcional de Instrucción n° 11. Departamento Judicial de Lomas de Zamora, provincia de Buenos Aires.

²⁹ Investigación Sumarial Administrativa n° 4656/602 imputados Comisario Inspector Alfredo FANCHIOTT y otros, iniciada el 22 de Junio 2002 (aún en trámite), Auditoría de Asuntos Internos. Oficina de Control de Corrupción y Abuso Funcional del Ministerio de Seguridad de la provincia de Buenos Aires.

³⁰ Reseña de la autora en “Informe Avellaneda”, Gabinete de Asesores, Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, julio/septiembre 2002.

Así, la policía de la Provincia de Buenos Aires, lejos de constituirse como una policía civil y ciudadana, se fue conformando como una policía militarizada, estatalista y autónoma, y sus consecuencias institucionales más graves se expresaron en la corrupción policial sistemática, el abuso funcional y las faltas éticas graves.

De conformidad con los antecedentes mencionados, los sucesivos y fracasados intentos de reforma policial, la desanteción política y consecuente delegación en la policía del tema de la seguridad pública es posible entender el accionar policial que frente a las modalidades delictivas descritas se fue gestando al interior de la provincia de Buenos Aires.

El significativo despliegue territorial de este conjunto de actividades delictivas complejas, el establecimiento de ciertos lugares y zonas identificables como bases operativas y logísticas para su desarrollo, la intervención en ellas de diferentes grupos y subgrupos delictivos encargados del desenvolvimiento de las distintas funciones de la organización y el gran desarrollo operativo, logístico y de inteligencia de las bandas que la protagonizan indican que el enorme crecimiento de este tipo de criminalidad ha sido favorecido directa o indirectamente por la regulación policial, ya sea por impericia, por complicidad o por intervención directa en el negocio delictivo. Ello ha constituido un modo de regulación del delito dado por la participación policial directa e indirecta en las actividades ilícitas desenvueltas por diversas organizaciones o grupos criminales conjugando diferentes modalidades de complicidad, encubrimiento, protección, persecución y/o represión de dichos grupos. Ello dio lugar al establecimiento de un circuito estable de autofinanciamiento policial basado en el establecimiento de fuentes ilegales de dinero proveniente de dádivas o de actividades delictivas de diversa índole permitidas, protegidas o llevadas a cabo por los propios agentes policiales.

En gran medida, los secuestros extorsivos producidos en el ámbito provincial parecen haberse desarrollados con evidente patrocinio policial y como forma de neutralizar ciertos intentos políticos de introducir cambios en el ámbito policial o de presionar a las autoridades gubernamentales para obtener prebendas o para neutralizar intromisiones³¹.

³¹ Sain, Marcelo Fabián. "Hay omisión, complicidad o participación" (entrevista), *Diario*, Buenos Aires, 6 de julio de 2003, pág.12.; Sánchez, Gonzalo. "Asuntos internos, negocios sucios", *Revista Noticias*, Buenos Aires, 5 de julio de 2003.

Ahora bien, la envergadura de los emprendimientos criminales mencionados -en particular, el tráfico y comercialización de drogas, los “desarmaderos” de autos robados y los robos perpetrados por “piratas del asfalto”- da cuenta de cierta participación policial en la conformación y amparo de las bandas actuantes así como también en el desarrollo de las actividades delictivas por éstas desenvueltas. En las principales urbes del país y específicamente en el Gran Buenos Aires, el significativo despliegue territorial que han tenido estos emprendimientos y los grupos que los llevan a cabo, la facilidad con que se mantienen ciertos lugares y zonas que sirven de bases operativas y logísticas para su desarrollo, el grado de estructuración interna que han conseguido los diferentes grupos y subgrupos encargados del desenvolvimiento de las distintas funciones de las organizaciones delictivas y el gran desarrollo operativo, logístico y de inteligencia logrado por dichas bandas ha sido posible merced a la protección y complicidad policial o a la intervención directa de ciertos sectores activos a la policía en los negocios delictivos llevados a cabo por estas cuadrillas³². Es de destacar que en cuanto a esta modalidad delictiva, la participación de agentes estatales, policías, funcionarios vinculados al organismo de contralor de remate y venta de automotores, como Fiscalía de Estado, además de una amplia red de complicidad de funcionarios municipales ha contribuido tanto a su persistencia en el tiempo, unos diez años desde la instalación a la consolidación de los “negocios” como a su expansión territorial y a los niveles de impunidad alcanzados.

Es posible determinar el grado de participación policial en hechos delictivos graves, en los casos de robos de automotores, con la secuelas de homicidios cometidos en su ocasión, posterior desarme, venta, registración ilegal, depósito de autopartes robadas en desarmaderos, durante el los años 2002 y lo que va del presente año, un número cercano a 100 policías de la provincia de Buenos Aires, ha sido detenido, procesado, investigado y separado de la fuerza por la comisión de estos hechos. Del mismo modo, en la consumación de secuestros extorsivos, otro importante número de efectivos ha sido objeto de investigaciones penales con las consecuencias de los casos bajo examen jurisdiccional.

³² Sain, Marcelo Fabián. “Modernizar la policía ataca la ineficiencia y la corrupción”, *Debate. Revista Semanal de Opinión*, Buenos Aires, nro. 17, 4 de julio de 2003, pp.21-23.

También y como ya se ha señalado, en las llamadas empresas de “recuperación de automotores” El 25 % de estos autos robados son recuperados por empresas, la mayoría de las cuales están conformadas por ex comisarios de la policía provincial y llevan a cabo este negocio en connivencia o sociedad con jefes en actividad.

El panorama de la actuación policial delineado constituye solo un esbozo de los niveles de connivencia, corrupción y participación criminal en el nuevo escenario del delito urbano. Si bien este accionar no involucra a la totalidad de la fuerza, ello otorga a la institución una traza, que no puede revertir, un importante número de oficiales profesionales y respetuosos de la legalidad, que por otra parte ven cercenado su potencial de trabajo en los aspectos esenciales de la seguridad, toda vez que la participación de un significativo número de camaradas en hechos criminales y de corrupción, y de importantes jerarquías, limita la eficiencia del accionar de aquellos efectivos verdaderamente profesionales. También es posible identificar en el ámbito del Ministerio de Seguridad, responsable de la seguridad pública de la provincia la eficacia de instrumentos legales creados por la Reforma, como la Oficina de Control de Corrupción y Abuso Funcional, Auditoría de Asuntos Internos, que pese a los retrocesos mencionados, sigue desarrollando su labor en forma eficiente, lo que ha permitido la separación de la fuerza policial de los agentes que han incurrido en abusos, faltas graves éticas y delitos comunes, ello a pesar de verse este organismo contraído en recursos y frecuentemente ignorado por el poder político y con poco respaldo del Poder Judicial para llevar adelante sus investigaciones.

Este estado de situación en la institución encargada de la seguridad pública es percibido en forma alarmante por una sociedad que descrea completamente de toda la institución policial, generando una creciente sensación de inseguridad. El foco de atención sobre el efecto de la criminalidad sobre una institución pública específica, la policía, es medular ya que impacta sobre el diseño e implementación de políticas públicas de seguridad. De esta manera se busca demostrar que la sensación de inseguridad no es necesariamente producto único de la victimización o de los medios de comunicación, sino de la baja confianza en la policía. De esta manera, si los ciudadanos no pueden confiar en la institución responsable de controlar el crimen tendrán una mayor sensación de inseguridad. En primer lugar, al intentar responder a la inseguridad pública los gobiernos deberían re-

solver el problema de la erosión de la imagen pública de la policía causada principalmente por la corrupción. Hasta hoy, las políticas de control del crimen en la Argentina se han concentrado en los poderes discrecionales de la policía y en el incremento de las penas para los victimarios³³.

Por otra parte y a través de las sucesivas reformas procesales penales sancionadas no ha podido evitarse el aumento de las atribuciones de la policía de seguridad en desmedro de la autoridad judicial. Dando lugar a que las instituciones policiales se corrompan por habitar a sus hombres a los abusos de poder, con lo que la imagen pública del sector policial primer eslabón del sistema penal y por ende el más inmediato al hombre común sufre un grave detrimento.

A su vez, la responsabilidad por esta situación suele cargarse muy hipócritamente en el cuerpo policial y principalmente entre los agentes de menor graduación e instrucción, cuando en realidad los primeros responsables, no los únicos, son los abogados que no denuncian la violación de derechos fundamentales.

Si se permite que el poder ejecutivo ejerza mediante el cuerpo policial funciones judiciales, luego no se puede echar culpas sobre el personal policial que no está obviamente capacitado para ejercer tales funciones. La corrupción policial proviene substancialmente de la corrupción o por lo menos del silencio de los hombres de derecho ante esta situación.

Es innegable que los sectores no judiciales del sistema penal tienen un formidable ejercicio de poder y que la burocratización del poder judicial permite que operen con total discrecionalidad.

Los sectores no judiciales imponen penas, violan domicilios, violan secretos de comunicaciones, secuestran documentación que en muchos casos desaparece, privan de libertad a cualquier persona sin cargo ni sospecha mínima, hacer operativos rastrillos, redadas, incluso de los lugares de esparcimiento so pretexto de abandono moral detienen a grupos de menores de edad a los que someten a revisiones y manoseos que en el mejor de los casos compromete su integridad psíquica. Ese formidable poder militarizado lo ejercen sin control del poder judicial e incluso en algunos casos con su beneplácito.

³³ Dammert, Lucía y Malone, Mary Fran. "Inseguridad y temor en la Argentina: el impacto de la confianza en la policía y la corrupción sobre la percepción ciudadana del crimen", *Desarrollo Económico*, vol. 42, julio-septiembre 2002, pág. 299.

Todo ello acompañado de espasmódicas campañas de ley y orden, de “mano dura” lanzadas irresponsablemente ante la creciente demanda de seguridad por parte de una población alarmada por la amenaza y el miedo de ser víctimas de delitos.

Mientras la policía se dedica a buscar el estereotipo del ladrón y del violador y detiene a gente a veces nada más que por portación de cara, se sigue privilegiando el “olfato policial” y las viejas prácticas inquisitivas por sobre la planificación estratégica de la prevención y efectiva conjuración del delito

Esta situación conforma un escenario de tal gravedad que solo es posible revertir con un planteo estratégico de políticas públicas de seguridad que impliquen el involucramiento efectivo y el compromiso activo de Estado y ciudadanía en pos de una fuerza policial al servicio de la comunidad, protectora de los derechos humanos.

Formulación de propuestas de adecuación y modernización policial³⁴

La seguridad pública implica una situación social libre de riesgos, peligros y conflictos, en cuyo marco los ciudadanos pueden gozar y ejercer sus derechos, libertades y garantías constitucionales, y en la que existen políticas y mecanismos institucionales eficientes tendientes a prevenir, controlar y/o neutralizar aquellos riesgos, peligros o conflictos concretos o previsibles que lesionen aquellos derechos, libertades y garantías. En concreto, ello supone la formulación e implementación de un conjunto de políticas y acciones coherentes y articuladas dirigidas a garantizar la paz pública por medio de la acción preventiva y la conjuración de los delitos y faltas.

No obstante, en el marco de un régimen democrático, la seguridad pública adquiere una impronta particular. La democracia no se restringe exclusivamente a la vigencia y regularización institucional de elecciones libres basadas en el sufragio universal como medio específico para la designación de las autoridades gubernamentales, sino que también supone, con igual peso, el ejercicio pleno de la ciudadanía con relación a los derechos y libertades civiles, políticas y sociales modernos, vale decir, una ciudadanía asentada sobre la base de la participación político-social autónoma de los ciudadanos en el

³⁴ Sain, Marcelo. *Plan de Modernización policial...*

proceso de gobierno y en los asuntos colectivos. Ahora bien, la efectivización de estos atributos implica el desarrollo de dos condiciones básicas:

- La existencia de un Estado con capacidad para garantizar los derechos y libertades civiles, políticas y sociales a lo largo de todo su territorio y de toda la sociedad.
- La vigencia de condiciones sociales, económicas y culturales que, de alguna manera, no obstruyan y/o permitan la concreción de la democracia política, del ejercicio de la ciudadanía y de la participación política autónoma.

La ciudadanía se puede ejercer de manera integral cuando el sistema institucional y los poderes públicos son eficaces en la protección de los derechos de las personas y en la preservación directa o indirecta de las condiciones sociales y económicas de dichas personas, como condición mínima de realización universal de dicha ciudadanía.

La condición institucional necesaria para efectivizar, en consecuencia, una situación de seguridad pública en la que los derechos de las personas queden formal y socialmente garantizados deriva de la capacidad de los poderes y las instituciones del Estado para regular eficazmente las actividades de protección de dichos derechos frente a eventuales interferencias arbitrarias o injustas de otras instancias personales o institucionales que configuren un hecho socialmente dañinos o ilícito, es decir, una conducta o acto que contraviene por acción u omisión una disposición normativa y, con ello, cercena alguna libertad ciudadana fundamental. Por lo tanto, cuando se produce un ilícito, se impone la obligación estatal de proteger los derechos de las personas a través de dos modalidades típicas de intervención institucional, a saber, la prevención de esos actos o hechos socialmente lesivos o dañinos; y la conjuración de los mismos cuando efectivamente se concretan o producen.

En este marco, la problemática del delito debe constituir el eje de funcionamiento y organización del sistema policial. De ello se derivan las tres funciones básicas de la institución policial:

- La prevención de delitos, lo que implica la efectivización de un conjunto de intervenciones institucionales tendientes a evitar o abortar la decisión de cometer un delito o impedir la realización de hechos o actos que impliquen un delito.

- La intervención en la represión de delitos a través de su participación en la investigación criminal, lo que abarca la constatación de los hechos delictivos perpetrados, la búsqueda y la reunión de los elementos de prueba y la identificación y localización de las personas sospechadas de ser responsables de los mismos, todo ello bajo la conducción judicial.
- El mantenimiento de la situación de seguridad pública, mediante acciones que apuntan a prevenir, neutralizar y conjurar cualquier tipo de hecho, falta o comportamiento -violento o no- que obstruya, limite o cercene la paz social y la libertad personal o vulnere la situación de seguridad de las personas.

Así, la actividad policial configura aquella función estatal básicamente orientada a limitar aquellos actos y comportamientos que configuren un perjuicio para las personas. Se trata de acciones limitativas en función de la protección ciudadana frente a determinados riesgos o actos que suponen una lesión concreta a las personas en una situación de seguridad pública, es decir, a cierto o ciertos derechos y libertades. Sin embargo, para que dicha acción limitativa no implique extralimitaciones, abusos o arbitrariedades que no solamente impidan prevenir o conjurar aquellas conductas violatorias de derechos sino, peor aún, que se constituyan en una fuente de violaciones de derechos y por ende de cercenamientos y vulneraciones a la situación de seguridad pública, la misma debe estar también limitada por un conjunto de preceptos legales e institucionales efectivos.

Por ello, la función policial implica el ejercicio de un servicio de protección a los derechos y libertades de las personas frente a eventos o actos que supongan la vulneración de una situación aceptable de seguridad pública. No obstante, la policía no solamente posee como misión institucional fundamental proteger el libre ejercicio de los derechos de las personas sino que, además, está legalmente obligada a cumplir con esa misión, sea en forma persuasiva o directamente coactiva, respetando y adecuando siempre su actuación a la legalidad que enmarca esos mismos derechos y de la que derivan el conjunto de las normas regulatorias de la actuación policial. Esto significa que, en un estado democrático de derecho, esta actuación está regida, siempre y en todo momento, por el principio de legalidad.

Ahora bien, el hecho de posicionar la problemática socio-criminal y, en particular, la prevención de delitos, la investigación crimi-

nal y el mantenimiento del orden público, como ejes fundamentales de la organización y el funcionamiento del sistema policial implica desarrollar un proceso de reconversión y modernización de dicho sistema ya que, tradicionalmente, éste ha estado y está volcado a la atención de situaciones ajenas o conexas a la cuestión criminal, tales como el cuidado y traslado de detenidos y el desarrollo de diversas labores administrativas no policiales. Estas labores distraen y comprometen una significativa porción de recursos logísticos, operativos y humanos de las tareas propiamente de seguridad y le imponen a la institución policial ciertos trazos organizativos y de funcionamiento que vulneran y obstruyen un desempeño eficiente en las tareas preventivas e investigativas. El tiempo y el esfuerzo institucional comprometido por la policía a la atención y abordaje de los asuntos criminales son escasos y están fuera del alcance de la debida planificación y control de legalidad y de gestión. Por lo tanto, reorganizar y refuncionalizar a la institución policial colocando como eje fundamental la cuestión socio-criminal constituye una condición necesaria para ponerla a la altura de un desempeño eficiente como servicio público.

Los procedimientos y principios básicos de actuación policial

La ley 12.155 de Organización de las Policías de la Provincia de Buenos Aires estableció un conjunto de principios y procedimientos básicos que debían comenzar a regir y regular inmediatamente la formación del personal policial y el conjunto de las prácticas cotidianamente desempeñadas por éste. En efecto, en dicha norma se estableció el principio de legalidad como eje estructurante de la profesión policial, explicitando el deber de los miembros de las policías de actuar conforme a las normas constitucionales, legales y reglamentarias vigentes. A su vez, tal principio general se operacionalizó a través del principio de razonabilidad y del principio de gradualidad, mediante los cuales se fijó el deber de 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, procurando siempre preservar la vida y la libertad de las personas en resguardo de la seguridad pública. En este marco, aquella norma fundamental instituyó un conjunto de principios y procedimientos básicos de actuación policial regulatorios de las conductas que debe seguir el

personal policial en el desempeño de sus funciones y que constituyen pautas directamente operativas, cuya importancia amerita su mención:

- Desplegar todo su esfuerzo con el fin principal de prevenir el delito y de proteger a la comunidad actuando acorde al grado de responsabilidad y ética profesional que su función exige para preservar la situación de seguridad pública y las garantías constitucionales de los requeridos por su intervención.
- 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 derechos y garantías establecidos en las Constituciones Nacional y Provincial y en las declaraciones, convenciones, tratados y pactos complementarios.
- 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 requeridos por su accionar debe ser moderada, gradual y necesaria para evitar un mal mayor a bienes o derechos propios o de terceros, o para restablecer la situación de seguridad pública.
- Asegurar la plena protección de la integridad física, psíquica y moral de las personas bajo su custodia. Facilitar y tomar todas las medidas que sean necesarias para la revisión médica de los mismos únicamente con fines de análisis o curativos.
- 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.
- 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.

- 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.
- 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.
- 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. Cuando exista riesgo de afectar la vida humana o su integridad, el policía debe anteponer la preservación de ese bien jurídico al éxito de la actuación policial o a la preservación del bien jurídico propiedad.

Ahora bien, el cumplimiento de los preceptos de legalidad, razonabilidad y gradualidad deben ser valorados teniendo esencialmente en cuenta la inmediatez de decisión y la rapidez de ejecución que en la mayoría de las circunstancias concretas demanda la labor policial, dado que numerosos hechos que conculcan la seguridad individual o colectiva exigen una intervención exenta de dilaciones o retrasos, razón por la cual resulta necesario sopesar adecuadamente cada supuesto a los fines de discernir con claridad si el accionar del agente ha respetado las premisas legales y funcionales enunciadas. En consecuencia, la efectivización de tales preceptos rectores de la actua-

ción no solamente apuntan a inscribir la labor policial en el marco de legalidad vigente sino que también posibilitan una adecuada eficiencia funcional en el desempeño de las obligaciones de protección y seguridad ciudadana que debe regir dicho accionar.

Lo cierto es que este conjunto de preceptos no ha sido sistemáticamente difundido e impuesto entre el personal policial, ni su estricto cumplimiento ha sido considerado como un atributo necesario para la continuación de los efectivos en la carrera policial. Tampoco ha ocupado un renglón fundamental en el proceso de formación, capacitación y entrenamiento policial. Vale decir, estos principios no se han socializado dentro de la institución policial y fueron sistemáticamente desatendidos por las autoridades políticas y policiales. Solamente han tenido una vigencia legal relativa.

Todo ello, en suma, ha contribuido a que los principios y procedimientos básicos de actuación policial legalmente vigentes no hayan sido objeto de una socialización efectiva dentro del ámbito policial y, por ende, no se corporizaron en prácticas institucionales habituales y válidas para el conjunto de los uniformados, favoreciendo así el mantenimiento y la difusión de una subcultura policial legitimante del uso regular de la fuerza como método predominante de intervención policial táctica y del recurrente desarrollo de ciertas formas de violencia en el desempeño cotidiano de las tareas preventivas e investigativas.

En consecuencia, el cumplimiento de este conjunto de principios y procedimientos básicos de actuación policial debe formar parte de la carrera institucional de los agentes policiales de los cuerpos provinciales, particularmente, en todo lo referido a ciertos aspectos centrales de dicha actuación.

Con relación a la estricta adecuación del accionar policial al orden constitucional, legal y reglamentario vigente, debe imponerse un comportamiento asentado en la absoluta neutralidad e imparcialidad y, en consecuencia, sin discriminación alguna por razones étnicas, religiosas, culturales, sociales, políticas, ideológicas, profesionales, de nacionalidad, de género, por su opción sexual, por cuestiones de salud o enfermedad, o de adhesión o pertenencia a organizaciones partidarias, sociales, sindicales, comunitarias, cooperativas, asistenciales o laborales. Del mismo modo, debe fijarse la obligación de abstenerse de todo acto de corrupción, oponerse a él resueltamente y,

cuando se tomare conocimiento respecto de algún hecho que pudiere configurar un acto de corrupción, comunicarlo de inmediato a las autoridades judiciales y/o administrativas competentes.

En relación con el ejercicio de su actuación profesional y las relaciones con los habitantes, la policía debe impedir cualquier práctica abusiva, irrazonable o discriminatoria, que entrañare violencia física o moral o implicare la violación de derechos, libertades o garantías constitucionales, legales o supra-legales, y debe observar en todo momento un tratamiento a los ciudadanos regido por criterios de corrección, respeto, mesura e imparcialidad. Asimismo, debe utilizar el arma reglamentaria únicamente en las situaciones en que exista un riesgo racionalmente grave para su vida, su integridad física o las de terceras personas, o en aquellas circunstancias que puedan suponer un grave riesgo para la seguridad colectiva o individual y de conformidad con los principios establecidos legalmente.

En lo relativo a la dedicación y responsabilidad profesional del policía, éste debe llevar a cabo sus funciones con idoneidad, eficiencia y profesionalidad, debiendo intervenir, en el ejercicio de su función, en defensa del cumplimiento del orden legal. Del mismo modo, debe 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, como asimismo aquellas cuestiones de servicio que por su naturaleza exijan tal conducta; salvo que el ejercicio de sus funciones le imponga lo contrario.

Con relación a la ejecución de mandatos legales o de auxilio de la fuerza pública, la policía debe obedecer los mandatos auténticos de los poderes públicos, los que llevan en sí la presunción de legalidad, no cuestionándose la legalidad de los mismos cuando son emanados de autoridad competente en la esfera de sus atribuciones. En cambio, cuando una autoridad pública, excediendo manifiestamente sus atribuciones legales, dicte una resolución u orden que deban ejecutar los funcionarios policiales, de la que resultaren perjuicios para terceros, aunque no constituya delito, su cumplimiento debe suspenderse, efectuando las consultas pertinentes a las autoridades administrativas y judiciales correspondientes. Asimismo, la policía debe prestar auxilio para la ejecución de los mandamientos judiciales y el cumplimiento de las resoluciones de las autoridades administrativas y municipales, entes autárquicos o personas públicas no estatales que se

encuentren legalmente facultadas para requerirlos. Dicho auxilio debe limitarse a evitar que se obstaculice o impida el cumplimiento de la medida por la cual se requiere la colaboración, debiendo llegar a la disuasión y, en su caso, al uso de la fuerza física en situaciones de resistencia ostensible para asegurar el procedimiento, sin perjuicio de las responsabilidades legales que les correspondieren a los que desacataron el mandamiento, orden o resolución que se ejecute y resistiere la autoridad interviniente.

Finalmente, con relación a la obediencia debida, la policía nunca debe prestar obediencia cuando el contenido de la orden de servicio sea ilegítimo o la ejecución de una orden de servicio configure o pueda configurar delito. Si el contenido de la orden de servicio conllevara la comisión de una falta leve o grave, el subordinado debe formular la objeción siempre que la urgencia de la situación lo permita. Del mismo modo, en ningún caso, la policía debe, 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.

La ética policial

Con relación a la ética policial o, mejor, al control de la legalidad del desempeño policial, la modernización policial se asienta en una clara concepción basada en dos puntos fundamentales. En primer lugar, una estrategia eficiente de lucha contra el delito y las actividades criminales no puede conllevar y suponer la comisión de faltas y de delitos por parte del propio personal policial interviniente. Cuando un funcionario policial comete una falta grave o un delito en el desempeño de sus funciones, la sociedad sufre una doble consecuencia, a saber, la pérdida de un funcionario abocado a la prevención o investigación de delito y la emergencia de un nuevo infractor o delincuente cuyo accionar resulta lesivo de otros bienes jurídicos diferentes de aquel dañado por el ilícito que se pretende prevenir o investigar.

En segundo término, los abusos, la corrupción y hasta los delitos cometidos por funcionarios policiales en el desarrollo de sus tareas serán sensiblemente reducidos o eficientemente controlados si se introducen cambios sustantivos en las modalidades de funcionamiento y organización del trabajo policial preventivo o investigativo. Las formas tradicionales de labor policial enmarcan y favorecen prácti-

cas y concepciones funcionales de carácter abusivas o, en ciertas ocasiones, delictivas. La reconversión y modernización de estas formas de actuación constituye una instancia fundamental para neutralizar o limitar aquella impronta abusiva o extralegal.

Pues bien, mediante la ley 12.155 se instituyó un nuevo sistema de control de los ilícitos cometidos por el personal policial durante el desempeño de sus funciones. Se trató de un conjunto ciertamente novedoso de mecanismos de control interno de la corrupción y de los abusos funcionales, mediante la creación de la Oficina de Control de la Corrupción y Abuso Funcional, integrada por el Auditor de Asuntos Internos y por el Tribunal de Ética, que comenzó a cumplir con sus funciones el 2 de febrero de 1999.

En la mencionada Ley se fijó que el Auditor de Asuntos Internos depende en forma directa del Ministro de Seguridad y que sus funciones son las de identificar e investigar todas las denuncias de faltas éticas o abusos funcionales cometidos por el personal policial y, en su caso, formular la acusación ante el Tribunal de Ética, instruir el sumario administrativo, coleccionar pruebas que den sustento a la acusación y denunciar ante la autoridad competente la comisión de hechos delictivos advertidos en el ejercicio de sus funciones. El Tribunal de Ética, por su parte, quedó 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 funciones. De este modo, los sumarios administrativos iniciados por al comisión de faltas éticas, actos de corrupción y abusos funcionales atraviesan por dos etapas procesales diferenciadas, a saber, la correspondiente a la investigación preparatoria a cargo del Auditor de Asuntos Internos y la correspondiente a la realización del juicio ante el Tribunal de Ética, asegurándose la defensa en juicio y de debido proceso.

En cumplimiento de la facultad reglamentaria prevista en el artículo 51° de la Ley 12.155, el 11 de diciembre de 1998 se dictó el Decreto 4574/98, mediante el cual se establecieron las normas de procedimientos aplicables para los supuestos que correspondan a la Auditoría de Asuntos Internos y del Tribunal de Ética que conforman la Oficina de Control de Corrupción y Abuso Funcional.

En consonancia con los principios incorporados a la legislación de forma mencionada, el procedimiento administrativo sancionatorio disciplinario se estructuró del mismo modo que el proceso penal, advirtiéndose asimismo similares bondades surgidas de los siguientes principios fundamentales:³⁵

- **Estricto garantismo:** como principio que posibilita el pleno ejercicio de las garantías constitucionales del debido proceso. El imputado deberá ser asistido durante todo el proceso por un defensor letrado, pudiendo optar por uno perteneciente al cuerpo de Abogados de la Dirección General de Asesoría Letrada o uno de la matrícula a su costa.
- **Sistema acusatorio:** adecuación al mismo de las reglas del debate y la investigación a cargo del Auditor y/o Auditores adjuntos, con la estrecha colaboración de los Inspectores de Asuntos Internos, colocando a la acusación y a la defensa en paridad de situaciones en el procedimiento.
- **Plena Oralidad:** con el consecuente beneficio de la máxima aproximación a la verdad procedimental, determinada por la inmediatez del juzgador.
- **Publicidad de los debates:** en estrecha relación con el principio republicano de gobierno, que admite a la ciudadanía como protagonista y observadora crítica, en el ejercicio del control de la conducta y la solvencia funcional de los organismos administrativos con competencia jurisdiccional.
- **Celeridad:** Se establece un plazo de duración de la Instrucción sumarial de 90 días desde que se ordena su iniciación, renovable automáticamente, la que deberá ser convalidada por el Auditor quien fijará en definitiva el plazo de la prórroga el que no podrá exceder los 120 días.
- **Juicio Abreviado:** El sumariado y su defensor por un lado, y el Auditor en su caso, podrán solicitar el trámite de juicio abreviado. Para que el mismo procesa deberán acreditarse las siguientes circunstancias: a) acuerdo entre el Auditor y el sumariado y su defensor, b) no registrar el sumariado antecedentes de infracciones en un término anterior a dos años a contar de la comisión de la

³⁵ Informe de la autora, Oficina de Control de Corrupción y Abuso Funcional. Auditoría de Asuntos Internos. Junio 2003, Gabinete de Asesores, Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires.

falta, c) al encuadre de la falta y su *quantum* que establezca el Auditor, el sumariado y su defensor deben extender su conformidad.

Entre febrero de 1999 y noviembre de 2002, la Auditoría de Asuntos Internos tuvo un desempeño auspicioso. En ese período, se dispusieron 60 exoneraciones, 3 exoneraciones con trámite recurrido, 32 cesantías, 1 separación de retiro, 67 suspensiones de empleo, 16 suspensiones de empleo por juicio abreviado, 13 arresto, 10 arrestos por juicio abreviado y 18 exenciones, totalizando 220 actuaciones resueltas. Asimismo, se produjeron 119 elevaciones a juicio oral y público sin resolución y 16 elevaciones a juicio abreviado sin resoluciones.

La experiencia demuestra que con la creación de la Auditoría de Asuntos Internos y del Tribunal de Ética como organismos encargados de la investigación y juzgamiento de las faltas cometidas por efectivos policiales, se ha desplegado un accionar que ha conducido a medidas segregativas de la Institución, por vía de las sanciones de cesantía o exoneración, y también se ha instaurado en el ámbito policial, la instalación real y cierta de los principios de equidad y transparencia que trasuntan las normas respectivas, asegurando el respeto de las garantías constitucionales correspondientes.

De todos modos, pese a la importancia de este régimen institucional y de su función en el sistema policial bonaerense, salvo durante la gestión inicial y excepciones de Ministros con voluntad de investigar y sancionar la faltas cometidas por personal policial, la labor del mismo no contó con un marcado respaldo político-institucional, lo que se tradujo en la permanente ausencia de los recursos humanos y operativos necesarios para llevar a cabo una tarea eficiente.

En este marco, la modernización del sistema policial bonaerense requiere del desarrollo y consolidación de una nueva orientación funcional y de la optimización de los recursos humanos y materiales asignados a las tareas inherentes a la Oficina de Control de Corrupción y Abuso Funcional, en particular, de la Auditoría de Asuntos Internos. Tal objetivo general debe asentarse en el desarrollo de los siguientes ejes:

- La elaboración de un sistema de registro y análisis de las faltas y hechos de corrupción y abusos funcionales del personal policial provincial y la elaboración de un cuadro de situación provincial de las mismas a los efectos de elaborar lineamientos estratégicos preventivos e investigativos en la materia.

- El desarrollo de una nueva estrategia de auditoría asentada en una perspectiva esencialmente preventiva de los actos de corrupción o abuso funcional del personal policial.
- La puesta en práctica de líneas de auditoría basadas en la realización de investigaciones y pesquisas preventivas que apunten a detectar la posible comisión de faltas disciplinarias o, inclusive, de delitos de parte del personal policial.
- El permanente apuntalamiento político-institucional de la autoridad del Auditor de Asuntos Internos en el ejercicio de sus funciones investigativas desarrolladas dentro del ámbito policial.
- La normalización y jerarquización del cuerpo de inspectores de asuntos internos y de los inspectores adjuntos.
- La integración del Tribunal de Ética con miembros probos en el desarrollo de sus funciones, particularmente, en la aplicación de sanciones adecuadas a la gravedad de las faltas cometidas, sin que se desvirtúe la labor investigativa de la Auditoría de Asuntos Internos.

Con el propósito de consolidar la investigación de los excesos y las faltas en el ejercicio de las labores policiales se debe promover la realización periódica de controles y auditorías preventivas y proactivas respecto de los aspectos administrativos, contables y operativos de las dependencias policiales de todo el territorio provincial, los cuales deben incluir, por cierto, la verificación del tratamiento de los detenidos alojados en ellas. Estas prerrogativas están normativamente reguladas -a través de la Resolución Ministerial 132/02-, pero su aplicación efectiva e integral debe desarrollarse en el marco de una estrategia puntualmente aprobada por el Ministro de Seguridad y llevada a cabo por el Auditor de Asuntos Internos, de acuerdo con la elaboración de un cuadro de situación de las faltas y hechos de corrupción y abusos funcionales cometidos por el personal policial provincial. En dicho cuadro se deben identificar las dependencias, los circuitos administrativos, las prácticas institucionales regulares, los funcionarios o los cuerpos en los que se hayan producido con mayor regularidad determinados tipos de faltas, abusos o actos de corrupción o delictivos, su frecuencia, sus formas de manifestación, sus protagonistas, etc., y, a partir de ello, se debe establecer determinados tipos de intervenciones de control y auditorías preventivas o investigativas específicas y focalizadas a los núcleos de abusos, corrupción o delictivos previamente identificados.

Durante los últimos años, se produjeron sucesivas reducciones en el plantel de inspectores y en los recursos logísticos y operativos de la Auditoría de Asuntos Internos. Ello contribuyó a limitar la capacidad operativa del organismo, cuyo cuerpo de auditores y cuyos recursos operativos resultan insuficientes para encarar una estrategia preventiva y proactiva como se pretende. Por tal motivo, es indispensable incrementar el número de inspectores abocados a tales tareas, cubriendo las vacantes de auditores adjuntos, así como también dotar al organismo de los medios funcionales necesarios para tal fin.

De todos modos, el factor determinante para el desarrollo integral de una estrategia de control como la señalada está dado por el respaldo y apuntalamiento político-institucional del Ministro del ramo a la labor de la Auditoría de Asuntos Internos, sin el cual resultaría imposible vencer las tradicionales y recurrentes resistencias individuales o grupales interpuestas a aquella labor por los sectores policiales investigados, en particular, en todo lo atinente a la elaboración y/o entrega de los informes, documentos, antecedentes y otros elementos solicitados, a la imposición de medidas cautelares en perjuicio de los funcionarios que actúen en rebeldía o que resistan la medidas administrativas dictadas, a la recolección de pruebas o a cualquier tipo de diligencia ordenada por la autoridad administrativa competente.

En suma, este conjunto de medidas permitirá adecuar los mecanismos institucionales regulatorios del sistema de control de la corrupción y los abusos policiales al Estado de derecho y al debido funcionamiento policial.

Formación y capacitación policial

La jerarquización profesional del personal policial precisa de una política que apunte a la formación superior, la capacitación integral y el entrenamiento continuo de dicho personal en las tareas de prevención, conjuración e investigación de los delitos, en el marco del respeto irrestricto de los derechos y garantías constitucionales.

La formación y capacitación del personal de personal policial constituye un aspecto fundamental del sistema de seguridad pública. Dicha formación y capacitación debería apuntar a ciertos objetivos básicos:

- Proporcionar instrucción científica, profesional, humanística y técnica de alto nivel, promoviendo la generación, desarrollo y

transferencia del conocimiento en todas sus formas y garantizando una adecuada diversificación de los estudios.

- Desarrollar las actitudes, aptitudes y valores que requiere la formación de personas y funcionarios responsables, con conciencia ética solidaria, reflexivas, críticas, capaces de mejorar la calidad de vida, preservar la situación de seguridad pública y consolidar el respeto a las instituciones del sistema representativo, republicano y federal y a la vigencia del orden democrático.
- Propender a un aprovechamiento integral de los recursos humanos y materiales asignados e incrementar y diversificar las oportunidades de actualización, perfeccionamiento y reconversión para los integrantes del sistema. Garantizar un régimen académico, profesional y de especialización de carácter flexible y desmilitarizado.

En este sentido, la formación y capacitación tendrán como objetivo primordial dotar al personal de las policías provinciales de las herramientas y los instrumentos necesarios para brindar a la comunidad una óptima prestación del servicio de seguridad pública mediante el eficiente desempeño de sus funciones específicas. A tal efecto se deberá garantizar un régimen de excelencia académica, profesional y de especialización de carácter flexible y desmilitarizado, el cual estará sustentado en los criterios de objetividad, igualdad de oportunidades, mérito y capacidad.

En función de ello, el cumplimiento de los planes de formación y capacitación y la participación en los cursos y/o seminarios que al efecto se dicten tendrán carácter obligatorio y su aprobación serán requisitos ineludibles para el ingreso, ascenso y/o promoción en las carreras policiales.

Pues bien, en este marco, el Ministerio de Seguridad deberá formular un Programa General de Formación y Capacitación del Personal de las Policías de la Provincia de Buenos Aires, el que deberá estructurarse como un proceso unitario y progresivo y deberá estar orientado a la profesionalización de las funciones y de las especialidades policiales. Dicho programa deberá contemplar, como mínimo, los siguientes niveles:

- El Nivel Básico orientado a capacitar a quienes habrán de incorporarse a la carrera policial con el objeto de que puedan realizar las actividades propias de su función de manera profesional.

- El Nivel de Actualización Permanente que tendrá por objeto mantener al día el nivel de capacitación de los funcionarios y, especialmente, la enseñanza de aquellas materias que hayan experimentado una evolución sustancial en sus contenidos.
- El Nivel de Especialización Técnica y/o Profesional que tendrá por objeto capacitar al personal para tareas específicas orientadas a la realización de actividades y/o funciones que requieren conocimientos, habilidades y aptitudes especiales y determinadas.
- El Nivel de Promoción destinado a capacitar y preparar a aquellos funcionarios que aspiren a ascender en la carrera policial.
- El Nivel de Mandos orientada a la preparación de los mandos medios y superiores que desarrollan tareas de administración y organización policial.

Los planes que conforman al Programa General de Formación y Capacitación de las Policías de la Provincia de Buenos Aires regularán las condiciones para el ingreso y el ascenso en la carrera policial y, en consecuencia, estarán diseñados de forma que contribuyan a capacitar al personal en el ejercicio de sus labores con profesionalidad y eficacia. Así, la formación y capacitación tenderán a la profesionalización de la función policial, de acuerdo con las actividades específicas a desempeñar.

Asimismo, el proceso de capacitación deberá incluir para todos los grados el desarrollo permanente de las competencias propias del quehacer policial, siendo su aprobación requisito ineludible para el desempeño en las funciones que correspondan. El personal policial será evaluado y calificado como mínimo, una vez por año, conforme los procedimientos establecidos por la reglamentación.

En definitiva en un contexto democrático, el funcionamiento eficiente del sistema de seguridad pública debe asentarse en tres pilares básicos:

- Un liderazgo gubernamental integral sobre la institución policial; lo cual supone abandonar la tendencia histórica a delegar en las instituciones policiales el manejo de las cuestiones de la seguridad ciudadana, que es cuestión de exclusiva responsabilidad del gobierno político.
- Una policía capacitada y honesta, lo que implica jerarquizar profesionalmente al personal policial en un sentido integral, otorgán-

dole formación superior y entrenamiento continuo, promoviendo la especialización, el mejoramiento de las condiciones laborales, un sistema de selección y ascensos que privilegie el mérito, y la provisión de equipos y medios técnicos adecuados.

- Una ciudadanía activa y comprometida, asegurando la intervención de la comunidad en la elaboración de las políticas locales de seguridad, y del control del funcionamiento del sistema de seguridad.

Conclusión

Como puede observarse, en el ámbito y competencia de la seguridad pública, son numerosos los recursos internos, así como también la incorporación y/o ratificación de instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos, y la inclusión de este cuerpo normativo en planes y programas de estudio de los institutos policiales.

Sin embargo ello no ha resultado suficiente. En efecto, al igual que en otras experiencias regionales, en la Argentina, el Estado ha sido incapaz de asegurar la efectividad de sus leyes y de sus políticas a lo largo del territorio y del sistema de estratificación social³⁶. También persiste aún, pese a las reformas legales y otras herramientas y planes de transformación institucional una deficiente capacidad del Estado -en particular, de su sistema de seguridad, policial y judicial- para dar cuenta del crecimiento y complejización del delito en nuestro país y, como consecuencia de ello, para prevenir, enfrentar, conjurar y reprimir exitosamente sus diferentes manifestaciones.

El desempeño policial eficiente frente al delito como la vigencia de prácticas policiales efectivamente protectivas de los derechos humanos requiere fundamentalmente de un proceso de cambio y modernización de las formas de conducción política de la seguridad y de trabajo policial en materia de prevención delictiva e investigación criminal.

³⁶ O'Donell, Guillermo. "Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas" y "Las poliarquías y la (in)efectividad de la ley en América Latina", en: O'Donell, Guillermo. *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Edit. Paidós, Buenos Aires, 1997.

Por cierto, el mejoramiento o modernización del sistema de capacitación y entrenamiento policial, la articulación de un régimen integral de control de la labor policial a través de una eficiente Oficina de Control de la corrupción y abuso funcional y la optimización de mecanismos dinámicos de participación comunitaria en la seguridad pública significan, en la actualidad, reformas positivas en función de lograr un desempeño eficiente y legal de la institución policial.

En orden a esta estrategia en materia de seguridad, entendida como una situación social libre de riesgos, peligros y conflictos, en cuyo marco los ciudadanos pueden gozar y ejercer sus derechos, libertades y garantías constitucionales, se deben implementar algunas acciones urgentes como: capacitación en derechos humanos, centros de reentrenamiento, optimización de las relaciones con la comunidad y sus instituciones, planes de prevención y conjuración del delito en concordancia con nuevas tecnologías, programas de capacitación a personal policial para el abordaje y tratamiento de la violencia doméstica. Destacándose principalmente el fortalecimiento de la Oficina de Asuntos Internos, dependiente en forma directa del Ministro del ramo, tonificando de este modo un método de evaluación de las fuerzas, que permita la determinación de las causas de inconducta o la existencia de algunas prácticas reñidas con el estado de derecho, estableciendo un firme control sobre los abusos funcionales en permanente colaboración con los órganos judiciales que investigan y sancionan estos hechos³⁷.

El grave panorama de la inseguridad en la provincia de Buenos Aires ha permitido que la tentación autoritaria se expresara en la forma de solución a este conflicto. De modo oportunista y efectista, se emprenden campañas de aumento de las atribuciones policiales y cercenamiento de derechos, ello compromete seriamente el futuro y fundamentalmente se elude el abordaje integral de la problemática, que como se ha señalado en materia delictiva en la Provincia de Buenos Aires está íntimamente vinculada a las condiciones sociales existentes en su territorio, particularmente, en las grandes ciudades y suburbios.

Ahora bien, el aumento y complejidad del fenómeno delictivo observado en la Argentina durante los últimos tiempos han puesto en tela de juicio el sistema de seguridad pública existente, lo que sirvió

³⁷ Informe de la autora presentado al Ministro de Seguridad, octubre 2002.

para validar políticas de seguridad de signo autoritario basadas en el aumento de los poderes discrecionales de la policía, el incremento de las penas para los delitos y la reivindicación del uso de la fuerza extralegal como modalidad predominante y legítima de actuación policial, agregado a ello la situación de las condiciones de detención de las personas privadas de libertad, cuyo número aumentó en los últimos tres años en forma desmedida, en virtud de esta política de “tolerancia cero”.

Todo ello acompañado de espasmódicas campañas de ley y orden, de “mano dura” lanzadas irresponsablemente ante la creciente demanda de seguridad por parte de una población alarmada por la amenaza y el miedo de ser víctimas de delitos.

Se debe reivindicar la seguridad como un derecho ciudadano fundamental y por ende la participación ciudadana debe tener como objetivo promover la intervención de la comunidad en la elaboración de las políticas y en el control del funcionamiento del sistema de seguridad y lograr una mejor relación entre la comunidad y la Policía. Teniendo en cuenta que existe una fuerte presión sobre los gobiernos municipales por parte de los ciudadanos, es de vital importancia que éstos se transformen en protagonistas y promotores de los cambios que consideren pertinentes, tanto en lo que hace a la prevención del delito como en la promoción de acciones y medidas preventivas de la violencia en general, dando en esta tarea participación a las organizaciones de la sociedad civil, las redes comunitarias y a toda la comunidad. Colocando a la sociedad no sólo en el lugar de la demanda, sino también en el lugar de la responsabilidad ciudadana. En este contexto, las fuerzas policiales, el sistema penal y el carcelario pierden exclusividad y la seguridad pública también se vincula a los derechos humanos, al derecho constitucional y aún al civil.

La ciudadanía no debe olvidar que en forma también orgánica y estatal, aunque tal vez no sistemática, los derechos fundamentales de las personas fueron enervados muchas veces en la Argentina de los últimos años. Es necesario remontarse hasta los antecedentes históricos del terrorismo de Estado para comprender el porqué de su irrupción aparentemente súbita. Esta perspectiva nos permite asomarnos a escenarios en los cuales son actores principales los conflictos sociales y la represión de esos conflictos.

Asimismo, son de vieja data los episodios represivos de luchas sociales en los cuales el protagonismo de las instituciones militares

y policiales se ve desnaturalizado por exigencias políticas ancladas en distorsiones ideológicas, ya sea que la intervención de las Fuerzas Armadas, y la subordinación de las policías a ellas, haya sido ordenada por gobiernos civiles o militares.

En nuestro continente americano, sucesivos puntos de clivaje en el orden jurídico de las sociedades nacionales nos legaron secuelas de anomia y desintegración que laceraron el tejido social y cuya superación devino desafío que la democracia, reconstituida, debió asumir sin beneficio de inventario. Pero fue esa convicción democrática de los argentinos, edificada sobre valores de derecho y libertad, lo que nos permitió sobreponernos al extravío en que nos fue dado caer en épocas sombrías de nuestro pasado reciente.

Una visión histórica de los hechos, es decir, una que capte los procesos sociales en su dinámica, y no a modo de fotografía que congela el presente aislándolo de sus antecedentes y de sus causas últimas, es imprescindible si se quiere acceder a una vida en libertad y con respeto irrestricto de los derechos humanos.

La historia ha demostrado que no obstante las numerosas rupturas de la milenaria tradición de los derechos humanos y el olvido genealógico en que han incurrido nuestras culturas con la reivindicación de autoritarismos y abusos de poder, su construcción y defensa, su ideología, ha sabido sobreponerse a autoritarismos y dictaduras, a contextos nacionales e internacionales adversos, a guerras y exterminios, en definitiva, las manifestaciones de la vida, las garantías de su ejercicio en libertad, tienen siempre una reserva moral y legal para hacer valer su existencia.