

SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA EN ARGENTINA

MARCO NORMATIVO. FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA. PRINCIPALES PROBLEMAS Y DESAFIOS

1.- Contextualización y evolución normativa en la materia

En 1983, la Argentina recupera la democracia, poniendo fin a un período de más de medio siglo de inestabilidad institucional, en el que los gobiernos democráticos eran sistemáticamente interrumpidos por golpes de estado y subsiguientes gobiernos de facto.

Al llegar a su fin la dictadura que gobernó el país entre 1976 y 1983, la que llevó a su máxima expresión las prácticas sistemáticas del terrorismo de estado, una de las tareas centrales encaradas durante los primeros años de la transición democrática, fue desmontar el sistema de seguridad propio de los gobiernos autoritarios, separar las funciones de seguridad y defensa y establecer un nuevo marco orgánico funcional que regulara la acción y desempeño de los cuerpos policiales, las fuerzas de seguridad y las fuerzas armadas.

Así, se instaló en la agenda pública y parlamentaria de los primeros años de la democracia recuperada, la necesidad de regular de un modo claro, preciso y público, el sistema de defensa nacional, el de seguridad interna –o de seguridad pública o ciudadana, conforme conceptos hoy más aceptados–, y el sistema de inteligencia nacional, todos ellos, bajo una clara conducción política de los órganos civiles democráticamente electos, a los que la totalidad de los componentes de estos sistemas debieran subordinarse. Estos tres ejes conformaron el núcleo de las prioridades legislativas en la materia.

Si bien con el correr de los años se han aprobado las tres normas básicas sobre las que se estructura el sistema de seguridad de la Argentina, esto es, la ley 23.554 de Defensa Nacional, la ley 24.059 de Seguridad Interior y la ley 25.520 de Inteligencia Nacional, lo cierto es que el tránsito hacia la consecución de ese plexo normativo no fue sencillo, habiéndose alcanzado algunas leyes con mayor facilidad y prontitud, mientras que otras demandaron mayores esfuerzos y, por consiguiente, una mayor dilación hasta arribar a su aprobación.

En 1988, se sancionó la ley de Defensa Nacional, en 1991 la ley 24.059 de Seguridad Interior y finalmente, en el año 2001, logró sancionarse la Ley 25.520 de Inteligencia Nacional, la primera ley que reguló en forma pública el tema en la Argentina, ya que anteriormente la materia estaba regida por normativa secreta.

Este conjunto de leyes constituye una tríada que conforma el entramado normativo central del sistema de seguridad y defensa. No obstante ello, como resulta obvio, no agota la regulación del sistema y sus diversos componentes.

Entre la normativa conexas más relevantes podemos mencionar la sanción de la ley 26.216 en el año 2006, que dispuso la creación de la Policía de Seguridad Aeroportuaria, primera fuerza policial creada en el período democrático.

Otro hito significativo lo constituyeron la sanción de la ley 24.492, en el año 1995, la ley 25.938 en el 2004 y el dictado del Decreto Delegado 1023/2006, que consolidaron el registro y control de armas de fuego y transfirieron el Registro Nacional de Armas (RENAR), desde el Ministerio de Defensa al Ministerio con competencia en materia de seguridad pública. Estas reformas se complementaron con la sanción de la ley 26.216 que estableció un programa de entrega voluntaria de armas de fuego que

tuvo excelentes resultados.

2.- Marco normativo regulatorio del sistema de seguridad pública.

a) Diferenciación de los ámbitos de actuación de seguridad y defensa

Como se expresó, el sistema de seguridad pública en la Argentina, se estructura a partir de una clara definición y diferenciación entre la seguridad pública o ciudadana –seguridad interna, conforme la ley– y la defensa nacional.

Corolario de esta diferenciación básica, es la clara especificidad excluyente del instrumento susceptible de ser utilizado para atender la problemática de cada campo. Así, los cuerpos policiales y de seguridad son los encargados de afrontar las vulneraciones a la seguridad pública, mientras que las fuerzas armadas tienen, salvo supuestos extraordinarios, acotada su misión a enfrentar agresiones de origen externo perpetradas por fuerzas armadas regulares de otros Estados.

La Defensa Nacional es definida como la integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la nación para la solución de conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas para enfrentar agresiones de origen externo (art. 2° de la ley 23.554 de Defensa Nacional). El decreto 727/06, reglamentario de esta ley, define con mayor precisión que tipo de agresiones externas son las que pueden requerir el instrumento militar, al establecer: *“Las Fuerzas Armadas, instrumento militar de la defensa nacional, serán empleadas ante agresiones de origen externo perpetradas por fuerzas armadas pertenecientes a otros Estados”*.

De esta forma se dejan, en principio, fuera del ámbito de actuación de las fuerzas armadas, las llamadas nuevas amenazas, tales como el terrorismo o el narcotráfico, en tanto pueden constituir agresiones de origen externo, pero perpetradas por actores no estatales .

b) Regulación del sistema de Seguridad Pública.

La ley 24.059 de Seguridad Interior (LSI) establece las bases jurídicas, orgánicas y funcionales del sistema de planificación, coordinación, control y apoyo del esfuerzo nacional de policía tendiente a garantizar la seguridad interior

La seguridad interior es definida por el artículo 2° de la LSI como: *“la situación de hecho basada en el derecho en la cual se encuentran resguardadas la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional”*, mientras que el artículo 3° prescribe que tales objetivos se alcanzan a través del *“empleo de los elementos humanos y materiales de todas las fuerzas policiales y de seguridad de la Nación”*.

La República Argentina ha adoptado un régimen representativo, republicano y federal. Está conformada por 23 provincias y un distrito federal, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Cada provincia dicta su propia constitución y organiza sus autoridades. Los estados provinciales gozan de autonomía política y jurídica y –en su carácter de entidades preexistentes a la Nación–, conservan todas aquellas funciones y competencias que no hayan sido expresamente delegadas a las autoridades federales.

En este sentido, cada provincia y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, pueden organizar su propia policía con el objeto de llevar a cabo las funciones de policía

preventiva y de investigación criminal dentro de su territorio. En el mismo sentido, organizan su poder judicial y su sistema penitenciario.

Junto a ello, se erige una jurisdicción federal, de excepción, en aquellos ámbitos y materias de especial interés para el conjunto del Estado.

En consecuencia, la seguridad pública constituye una materia a cuya consecución y preservación concurren, en el marco de sus respectivas competencias, las autoridades nacionales y provinciales. Por ello, constituye una cuestión central el establecimiento de los mecanismos de coordinación de los distintos niveles jurisdiccionales de actuación y el despliegue y la competencia de las distintas fuerzas nacionales y provinciales que actúan en el territorio argentino.

En función de ello, el artículo 5° de la LSI establece que *“La seguridad interior, de conformidad con los principios derivados de la organización constitucional, se encuentra reglada mediante leyes nacionales y provinciales referidas a la materia, con vigencia en cada jurisdicción y por la presente ley, que tendrá carácter de convenio, en cuanto a la acción coordinada interjurisdiccional con aquellas provincias que adhieran a la misma.”*. Cabe consignar que todas las provincias han adherido a la ley de seguridad interior.

Desde estos criterios, se establece el Sistema de Seguridad Interior, que tiene por finalidad determinar las políticas de seguridad así como planificar, coordinar, dirigir, controlar y apoyar el esfuerzo nacional de policía dirigido al cumplimiento de esas políticas (art. 6°).

c) Integración del sistema de Seguridad Pública.

El artículo 7° de la LSI establece que el sistema de seguridad interior está integrado por: El Presidente de la Nación; Los gobernadores de las provincias; El Congreso Nacional; Los ministros del Interior, de Defensa y de Justicia; La Policía Federal, la Policía de Seguridad Aeroportuaria y las policías provinciales; Gendarmería Nacional y Prefectura Naval Argentina.

La ley prevé que la conducción del sistema y la coordinación de las diversas fuerzas federales y de éstas con los cuerpos policiales provinciales es ejercida por el Ministerio del Interior (hoy ejerce esta función el Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos), contando para ello con una Secretaría de Seguridad Interior.

En tal carácter, el art. 8° de la ley de seguridad interior, otorga al Ministro del área las siguientes facultades:

1. Formular las políticas correspondientes, la doctrina y conducir las acciones tendientes a garantizar un adecuado nivel de seguridad interior.
2. Dirigir y coordinar la actividad de los órganos de información e inteligencia de las instituciones policiales y de seguridad.
3. Entender en la organización, doctrina, despliegue, capacitación y equipamiento de las fuerzas.
4. Disponer de elementos de los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad del Estado nacional, a través de los jefes de los respectivos cuerpos y fuerzas.

El art. 9° crea el Consejo de Seguridad Interior, con la función de asesorar al ministro del área en la elaboración de las políticas correspondientes al ámbito de la seguridad interior, como asimismo en la elaboración de los planes y la ejecución de las

acciones tendientes a garantizar un adecuado nivel de seguridad interior. Este órgano tiene a su cargo la coordinación de los distintos niveles jurisdiccionales de actuación.

El Consejo de Seguridad Interior esta integrado en carácter de miembros permanentes por:

a) El ministro del Justicia, Seguridad y Derechos, en calidad de presidente; b) El ministro del Interior; c) El secretario de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico; d) El secretario de Seguridad Interior; e) Los titulares de la Policía Federal, Policía de Seguridad Aeroportuaria, Prefectura Naval y Gendarmería Nacional; y F) por cinco jefes de policías provinciales, que rotarán anualmente.

La ley, también contempla la participación de miembros no permanentes:

El Ministro de Defensa; el titular del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas; Los jefes de policía provinciales no designados para integrar el Consejo en forma permanente.

Los gobernadores de provincia que así lo solicitaren podrán participar en las reuniones del Consejo, al igual que los legisladores integrantes de las Comisiones de Seguridad Interior de ambas Cámaras. Finalmente se establece que pueden ser llamados a participar con fines de asesoramiento todos aquellos funcionarios públicos nacionales y provinciales e invitar a las personalidades cuya concurrencia resulte de interés.

Este Consejo tiene su correlato a nivel provincial en los Consejos provinciales de Complementación para la seguridad Interior. Estos constituyen órganos coordinados por los ministros del área de las respectivas provincias y cada uno de ellos está integrado por el responsable provincial del área de seguridad y las máximas autoridades de las fuerzas de seguridad y policiales federales con asiento en la provincia.

Otro órgano del sistema lo constituye la Dirección Nacional de Política Criminal, que ejerce la dirección funcional y coordinación de la actividad de los órganos de información e inteligencia de las fuerzas policiales y de seguridad federales, y de los existentes a nivel provincial de acuerdo a los convenios que se celebren.

d) Cuerpos policiales y fuerzas de seguridad.

La ley coordina la actuación de los dos cuerpos policiales federales: la Policía Federal y la Policía de Seguridad Aeroportuaria, y las dos fuerzas de seguridad: la Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval.

La ley de Seguridad Interior establece en su artículo 19 la obligatoria cooperación y actuación supletoria entre las distintas fuerzas policiales y de seguridad, facultando a sus efectivos a actuar en en jurisdicción atribuida a otras en persecución de delincuentes, sospechosos de delitos e infractores o para la realización de diligencias urgentes relacionadas con su función, cuando esté comprometido el éxito de la investigación, debiendo darse inmediato conocimiento al Ministerio del que dependen y a la fuerza titular de la jurisdicción.

Los integrantes de las fuerzas se consideran en servicio permanente, debiendo ejercer sus funciones de acuerdo a un principio de adecuación de los medios a emplear en cada caso, procurando fundamentalmente la preservación de la vida y la integridad física de las personas que deban constituir objeto de su accionar. Los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad deben incorporar a sus reglamentos las recomendaciones del

Código de Ética Profesional para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, establecido por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

e) Coordinación de las fuerzas federales y su actuación en el ámbito provincial.

De configurarse graves situaciones de vulneración de la seguridad pública, la plena vigencia de las instituciones o en situación de desastre, a requerimiento del gobernador de la provincia donde los hechos tuvieron lugar, podrá disponerse el concurso de los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad del Estado Nacional.

A tales efectos, en el ámbito del Consejo de Seguridad Interior se constituye un Comité de Crisis, co-presidido por el Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos y el Gobernador de la provincia afectada, e integrado por los jefes de las fuerzas de seguridad y policiales.

El Comité de Crisis podrá delegar en un funcionario nacional o provincial de jerarquía no inferior a subsecretario nacional o ministro provincial la supervisión operacional local de los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad a empeñarse en operaciones de seguridad interior. En caso de resultar necesario un grado de acción conjunta mayor al de colaboración, coordinación de operaciones simultáneas o relaciones de apoyo, el Comité de Crisis designará a cargo de las operaciones conjuntas de seguridad a un jefe perteneciente a uno de los cuerpos policiales o fuerzas de seguridad del Estado nacional intervinientes, al que se subordinarán los elementos de los restantes cuerpos policiales y fuerzas de seguridad nacionales y provinciales participantes en la operación.

f) Apoyo de las Fuerzas Armadas en materia de seguridad interior.

El Comité de Crisis podrá requerir al Ministerio de Defensa el apoyo logístico de las fuerzas armadas mediante la afectación de sus servicios de arsenales, intendencia, sanidad, veterinaria, construcciones y transporte, así como de elementos de ingenieros y comunicaciones.

Este apoyo básicamente logístico de las fuerzas armadas en situaciones de seguridad interior, no implica el empleo de elementos de combate de estas fuerzas en el ámbito interno. Esta última posibilidad solo se configura excepcionalmente en dos hipótesis:

1. En caso de atentado a la jurisdicción militar, las fuerzas armadas están facultadas a preservar y restablecer el orden en la aludida jurisdicción; y
2. Por disposición del Presidente de la Nación, previa declaración del Estado de Sitio (o estado de excepción), en aquellos casos en que el sistema de seguridad interior, sus fuerzas policiales y de seguridad, resulten insuficientes.

Este último supuesto determina la designación de un comandante operacional de las fuerzas armadas, al que se subordinarán todas las demás fuerzas de seguridad y policiales, exclusivamente en el ámbito territorial definido para dicho comando. En este caso el Ministro de Defensa se incorporará al Comité de Crisis en carácter de Copresidente y como integrante el titular del Estado Mayor Conjunto de las fuerzas Armadas.

g) Control Parlamentario.

La ley de Seguridad Interior dispone un mecanismo de control parlamentario, a través de una Comisión bicameral de fiscalización de los órganos y actividades de seguridad interior, integrada por ocho Senadores y ocho Diputados.

La comisión tiene a su cargo verificar que el funcionamiento de los órganos del sistema, se ajuste a lo preceptuado en las normas constitucionales, legales y reglamentarias, constatando la estricta observancia y respeto de las garantías individuales consagradas en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos. A tales efectos la ley faculta a la Comisión de amplias facultades de investigación.

La comisión debe producir anualmente un informe público a las Cámaras de Senadores y de Diputados y un informe secreto dirigido a las Cámaras referidas y al Poder Ejecutivo nacional, en el cual informará respecto de los resultados de la labor desarrollada y las mejoras que crea necesario implementar.

Además de esta comisión bicameral, en cada una de las Cámaras que componen el Congreso Nacional, existen comisiones específicas de carácter parlamentario, la Comisión de Seguridad Interior en la Cámara de Diputados y la Comisión de Seguridad Interior y Narcotráfico del Senado de la Nación. Ambas comisiones tienen competencia para dictaminar todo proyecto vinculado con la seguridad y para requerir informes al poder ejecutivo.

3.- Normativa complementaria y específica.

Más allá de estas leyes estructurantes del sistema, encontramos normativa específica, mucha de ellas preexistente al momento de sancionarse la ley de Seguridad Interior, tales como las leyes orgánicas de cada uno de las fuerzas de seguridad y policiales de la Argentina y normativa específica relativa a su personal.

El Decreto 333/56, es la Ley Orgánica de la Policía Federal Argentina, la ley 18.398 es la ley Orgánica de la Prefectura Naval y la ley 19.349 es la ley orgánica de la Gendarmería Nacional Argentina. Estas tres normas han sido dictadas durante gobiernos de facto, en un contexto que poco tiene que ver con la realidad problemática actual, el diseño institucional vigente y los criterios y estándares exigidos en una sociedad democrática.

Recientemente, en el año 2006, se sancionó la ley 26.102 que crea la Policía de Seguridad Aeroportuaria. Es el único cuerpo policial federal que cuenta con una regulación moderna, dictada en un período democrático.

Por su parte, la Ley 18.711, regula las funciones y jurisdicciones de las fuerzas de seguridad y cuerpos policiales, estableciendo, básicamente, la jurisdicción de la Gendarmería Nacional en zonas fronterizas, la de la Prefectura Naval Argentina en el litoral marítimo, fluvial, lacustre y otras vías navegables y espacios portuarios y de la Policía de Seguridad Aeroportuaria en aeropuertos y aeródromos. Por su parte, a la Policía Federal se le asigna una jurisdicción residual, donde no la tenga expresamente asignada otra fuerza, además de la que le corresponde en la Capital Federal. Cabe consignar que cualquiera de ellas podrá actuar como auxiliar de la justicia en cualquier jurisdicción.

Hasta la reforma constitucional de 1994, el Presidente de la Nación designaba al jefe administrativo del distrito federal, la ciudad de Buenos Aires. La reforma sancionada, concedió un nuevo estatus a la Capital, garantizándole un gobierno autónomo. En 1995 se sancionó la ley 24.588, dictada a los efectos de resguardar los intereses del Estado Nacional en la Ciudad de Buenos Aires. Esta ley, vedaba al gobierno local crear sus propios cuerpos policiales, estableciendo que la Policía Federal continuaría cumpliendo funciones de policía de seguridad y auxiliar de la justicia en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires, dependiendo orgánica y funcionalmente del Poder Ejecutivo Nacional.

Esta disposición, que sin duda vulneraba la autonomía concedida a la Ciudad de Buenos Aires por la reforma constitucional de 1994, fue removida en el año 2007, al dictarse la ley 26.288, que dispuso que *“el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires ejercerá las funciones y facultades de seguridad en todas las materias no federales. El Gobierno nacional las seguirá ejerciendo hasta tanto aquel ejercicio sea efectivamente asumido por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.”*

Conforme esta nueva regulación, el gobierno de la ciudad de Buenos Aires dictó la ley 2.894 que dispuso la creación de su propia fuerza policial, la Policía Metropolitana. En la actualidad, se atraviesa un período de transición en el cual ambas fuerzas, Policía Federal y Metropolitana, comparten funciones en el distrito federal.

La seguridad privada, por su parte, está regulada a nivel nacional por el Decreto de Necesidad y Urgencia (norma del ejecutivo con fuerza de ley) 1002/99. Esta norma establece que la Secretaría de Seguridad Interior coordinará y supervisará la actividad, llevando un registro de las personas físicas o jurídicas que hayan obtenido la habilitación de las autoridades locales, además de establecer una serie de requisitos para su personal.

4.- Funcionamiento del sistema.

Analizando los datos disponibles del último decenio, podemos observar que entre 1998 y el 2000 la tasa de homicidios en la Argentina estuvo estabilizada levemente por encima de los 7 homicidios dolosos cada 100.000 habitantes. Enançada en la profundización de la crisis económica, social e institucional de los primeros años de la pasada década, la tasa se elevó a 8,20 en el año 2001 y a 9,20 homicidios cada 100 mil habitantes en el año 2002, lo que constituyó un record absoluto de 3.453 asesinatos (más de 9 muertes dolosas por día).

A partir de 2003, se inicia una sostenida disminución de estos guarismos. En 2007 (últimos datos oficiales disponibles) se produjeron 2.071 asesinatos, lo que redujo la tasa a 5,26 homicidios cada 100.000 habitantes, lo que constituye el registro más bajo de la serie computada desde 1992.

Si bien estos indicadores, ubican a la Argentina entre los países con tasas más bajas de delito en el subcontinente, la amplia repercusión pública de los crímenes, algunos de ellos cometidos con gran violencia, genera un sostenido aumento de la sensación de inseguridad y una enorme preocupación social en relación a estos temas.

En la Argentina las provincias tienen la responsabilidad primaria en la seguridad pública dentro de sus respectivos territorios, sin perjuicio de la competencia nacional respecto de los delitos federales. En atención a ello, las políticas en la materia están

atomizadas en las 24 jurisdicciones locales (veintitrés provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) y la desplegada por las autoridades nacionales competentes.

Por otra parte, las políticas en el área no han tenido la continuidad deseable, siendo cíclicos y recurrentes los intentos de implementación de las llamadas políticas de *mano dura* y mayor delegación de facultades a la institución policial, y los alternativos intentos de profundizar el gobierno civil del sector, muchas veces acompañado de purgas e intentos por combatir la corrupción imperante en algunas fuerzas.

Sin perjuicio de ello, pueden señalarse algunos aspectos compartidos en la mayor parte de los distintos niveles en que se concretan las políticas del área. Una de estas características comunes, es la carencia de un efectivo y concreto gobierno civil del sector, siendo generalizada la delegación en la propia policía de los asuntos de seguridad pública. Las razones de esta delegación se vinculan fundamentalmente a una falta de voluntad y capacidad gubernamental para el diseño, formulación y supervisión de políticas públicas de seguridad.

Contribuye a ello la enorme rotación que puede observarse en los ámbitos gubernamentales con competencia en el tema, los que frecuentemente cambian de morada institucional, dificultando la formación de capacidades técnicas específicas. En el ámbito nacional, por ejemplo, la ley de seguridad asigna competencia en la materia al Ministerio del Interior. No obstante ello, desde la sanción de la ley –hace menos de dos décadas–, han sido frecuentes y reiterados los cambios de la asignación de estas funciones dentro de la orgánica del ejecutivo. Así, alternativamente las competencias de seguridad han sido otorgadas al ministerio de Justicia, en otras ocasiones a una Secretaría dependiente directamente de la Presidencia, para retornar luego otra vez al Ministerio del Interior, reiniciándose el ciclo de mudanza de competencias a carteras diversas.

La referida falta de voluntad política para involucrarse en los asuntos de seguridad pública no es exclusiva del poder ejecutivo. La Comisión Bicameral de fiscalización de los órganos y actividades de seguridad interior, prevista por la ley 24.059, hace más de una década que no se constituye ni reúne, pese a constituir la seguridad pública una de las preocupaciones que calan más hondo en la sociedad argentina.

Esta falta de voluntad y política y capacidad técnica para el efectivo gobierno de la seguridad, tuvo su correlato en una excesiva autonomización de las instituciones policiales, las que contaron con potestades para definir sus propias funciones, misiones y fines, y para proporcionarse sus propios criterios y métodos. Ello ha implicado una excesiva independencia doctrinal, orgánica y funcional frente al gobierno y a la sociedad.

De esta forma, las tradicionales instituciones federales (la Policía de Seguridad Aeroportuaria es de muy reciente creación), han conservado una estructura centralista, cerrada, hiper jerarquizada, con escalafones diferenciados entre personal superior (oficiales) y personal subalterno (suboficiales), poco adecuadas a la necesaria ductibilidad y flexibilidad que requiere la compleja sociedad actual y las cambiantes modalidades delictivas.

Por otra parte, han sido frecuentes las denuncias de prácticas corruptas en las fuerzas, las que muchas veces se justificaron como un complemento del insuficiente financiamiento oficial del sistema. Así, se han denunciado fuentes ilegales de financiación de las fuerzas y sus agentes provenientes de actividades delictivas

permitidas, protegidas o directamente llevadas a cabo por las fuerzas. Estas actividades ilegales, que tradicionalmente amparaban actividades con escaso rechazo social (juego, prostitución, venta callejera), se fueron ampliando a otros delitos, tales como robos, drogas, secuestros, etc.

La Dirección Nacional de Inteligencia Criminal, que funciona en el ámbito de la Secretaría de Seguridad, no ha logrado constituirse como una unidad de recepción de información y producción de inteligencia que proporcione al sistema un producto de utilidad para la prevención y conjuración de delitos.

Otra característica general ha sido la falta de participación de la comunidad en la formulación de políticas, establecimiento de prioridades y definición de intervenciones. El único canal de contacto se concentró en la formulación de denuncias, las que a su vez se restringieron por la sensación de la participación policial en muchos hechos o bien por la falta de expectativas en el esclarecimiento y resolución del caso.

Paralelamente a la consolidación de estas formas de actuación, durante las últimas décadas se observó una profunda transformación social que se tradujo en la creciente complejización y desintegración social, aumento de criminalidad, crisis de legalidad del estado, cambios en el sistema penal y una creciente preocupación y gravitación de los asuntos de seguridad pública.

Las recurrentes crisis sociales y económicas que afectaron al país en las últimas décadas (hiperinflación, alta desocupación, fuerte devaluación y recesión, empobrecimiento de amplios sectores, etc.) produjeron un fuerte deterioro de las condiciones de vida de amplios sectores, la desagregación de grupos familiares y vecinales, ruptura de lazos de solidaridad comunitaria, la conformación de vastos sectores en situación de marginación social y la agudización de la desigualdad de ingresos, lo que produjo un factor estructural determinante de violencia y criminalidad.

En este contexto, pese al fuerte incremento presupuestario, el aporte en equipamiento y ampliación de personal que en los últimos años se brindó a las fuerzas, cierto es que instituciones policiales autonomizadas, desgovernadas políticamente, cerradas, verticalizadas y desprestigiadas, presentan gran dificultad para dar cuenta de estos complejos fenómenos y lograr la flexibilidad necesaria para enfrentar con eficiencia este cuadro, que sin duda determina la necesidad de integrar las políticas de seguridad con cuestiones de corte social, laboral, educativo, urbanístico, etc.

5.- Necesidad de actualización legislativa.

Tal como se expresó, el sistema de seguridad pública de la República Argentina cuenta con una base normativa que sienta un marco legal para su adecuado desenvolvimiento.

Ello determina que las reformas y actualizaciones deberían darse fundamentalmente en mejoras y profesionalización del accionar de las fuerzas policiales, la incorporación de técnicas más eficientes de policiamiento, una mejor, más desarrollada y mejor coordinada inteligencia criminal, una comprometida y sostenida participación comunitaria y la coordinación con otras agencias del Estado, medidas que no necesaria ni excluyentemente requieren, desde el ámbito federal, nuevas normas.

Más allá de ello, la legislación argentina presenta déficits en otros campos:

- a) Actualización de las leyes orgánicas de las fuerzas: Como se dijo, tres de las cuatro fuerzas federales tienen leyes orgánicas dictadas hace cuatro décadas o más, elaboradas en otro contexto político-institucional, que sin duda requieren un profundo *aggiornamento*. La Policía de Seguridad Aeroportuaria, creada en el año 2006, presenta un modelo diverso a las fuerzas tradicionales, más flexible, con un escalafón único, sujeta a un control externo a la propia fuerza a cargo de la Secretaría de Seguridad, que podría servir como marco para la modernización de las otras fuerzas.
- b) Reconfiguración de la Policía Federal: Esta policía, además del despliegue en todo el país para la prevención e investigación de delitos federales, tuvo una muy fuerte presencia en la Ciudad de Buenos Aires, donde actuó desde siempre como policía de seguridad y auxiliar de la justicia. La creación de la Policía Metropolitana y el proceso de consolidación y expansión que sin duda experimentará, impone un replanteo del despliegue de la Policía Federal, hoy mayoritariamente concentrado en la Capital, el que deberá ser acotado a las necesidades de las instituciones federales. Ello impone una necesaria reconfiguración de esta fuerza, la que deberá especializarse en delitos complejos e interjurisdiccionales, aumentando su despliegue en el resto del país.
- c) Replanteo de la ley de jurisdicciones y competencias: La ley 18.711 tiene un diseño estructurado básicamente en la asignación territorial de competencias a cada una de las fuerzas federales. La complejidad del delito actual y el grado de desarrollo de cada fuerza, pareciera imponer un necesario replanteo de este criterio basado en la territorialidad, en la búsqueda de atribuciones competenciales más ajustadas a las necesidades funcionales y a un racional abordaje de las diversas modalidades delictivas.
- d) Ley de Seguridad Privada: Si bien se encuentra vigente el Decreto 1002/99, el mismo no ha podido consolidar un adecuado mecanismo de coordinación de la regulación local que las distintas jurisdicciones han impuesto a la actividad, resultando además necesario una regulación nacional que brinde adecuada regulación a la prestación del servicio de seguridad privada brindada en jurisdicción federal y en ámbitos interjurisdiccionales.
- e) Sistema penal y penitenciario: El sistema penal, en particular el sistema procesal penal, requiere urgentes ajustes, terminando el tránsito que desde hace años se viene dando hacia un sistema acusatorio pleno, con el consiguiente fortalecimiento del ministerio público y los órganos jurisdiccionales que permitan un proceso que, respetuoso de las garantías y el debido proceso, permita investigaciones y juzgamientos rápidos y eficientes. Por su parte, el sistema penitenciario deberá encontrar los mecanismos que aseguren condiciones dignas de detención, que permitan al recluso obtener herramientas educativas y de formación, que aporten al objetivo resocializador de la pena.

Gustavo Colás
Secretario de la Comisión de Seguridad Interior y Narcotráfico
Senado de la Nación – República Argentina
gcolas@senado.gov.ar