

SOCIALES
en DEBATE 1 1

La nueva ley de seguridad pública
de la Ciudad de Buenos Aires

GERALDINE ONISZCZUK
LIC. EN CIENCIA POLÍTICA (UBA)

ISMAEL CASSINI
LIC. EN ESTUDIOS INTERNACIONALES (UTDT)

El 5 de enero de 2016, tras seis años de existencia de la Policía Metropolitana (PM), el Gobierno Nacional y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) firmaron un convenio de transferencia de efectivos policiales y recursos de la Policía Federal Argentina (PFA) al ámbito porteño. Este convenio estableció que la CABA asumía, a partir de su firma, las funciones y facultades de seguridad en todas las materias no federales. Así, el acuerdo de transferencia daba por saldadas las discusiones desarrolladas los años anteriores, cuando el entonces Jefe de Gobierno, Mauricio Macri, desconocía las facultades del distrito en la materia (Ríos, 2015).

A 13 días de su firma, la Legislatura de la Ciudad aprobó el convenio de transferencia, prácticamente sin debate alguno, con el apoyo del partido de gobierno y de algunos sectores de la oposición. Sin embargo, quedaron pendientes las discusiones sobre la incorporación de estos recursos en la estructura administrativa local: ¿Los efectivos transferidos de la Policía Federal serían absorbidos por la Policía Metropolitana? ¿Bajo qué régimen jerárquico, disciplinario, salarial y de ascensos iban a regirse? ¿El inevitable proceso de adecuación organizacional iba a ser una oportunidad para discutir los puntos pendientes del debate de la ley N° 2894?

Con la presentación en octubre de 2016 del proyecto de Ley del Poder Ejecutivo (PE) y tras haberse presentado desde el Frente para la Victoria (FPV) otro proyecto de Ley Orgánica de la Policía de la Ciudad, se inició la discusión sobre la forma en la que el sistema de seguridad pública del distrito iba a absorber la estructura metropolitana de la PFA transferida. En los próximos apartados se analizarán los contenidos de los proyectos de ley que tuvieron tratamiento en el marco de este debate, procurando identificar los principales ejes de discusión y modificaciones realizadas sobre la propuesta inicial. Finalmente, se buscará contextualizar el alcance de la ley sancionada en el marco del debate sobre la seguridad democrática en el distrito.

i. El proyecto de ley presentado por el Poder Ejecutivo.

El proyecto de ley presentado por el PE integró en un solo cuerpo de ocho libros las normas vigentes en materia de seguridad pública, manteniendo los principales contenidos e introduciendo modificaciones puntuales en la mayoría de ellas. A continuación se analizarán las tres principales modificaciones que introdujo este proyecto.

En primer lugar, en el libro sobre los objetivos del sistema de seguridad pública –que ya se describían en la ley N° 2894–, fueron agregados como principios generales del sistema de seguridad el gobierno civil, la cercanía, la participación ciudadana, la innovación, la transparencia, la prevención, la desburocratización, la eficacia y eficiencia y, finalmente, la información estadística confiable. Más allá de la importancia de mencionar estos principios, el proyecto original incorporó pocos elementos que permitieran identificar las estrategias y estructuras institucionales que los llevarían a la práctica. Sólo el caso de la transparencia se respaldó con la creación de una Oficina de transparencia y control externo que absorbió las funciones de la Auditoría Policial Externa y a la cual se le asignaron funciones en materia de control de la corrupción policial. El gobierno civil y la participación ciudadana fueron incluidos como nuevos títulos que englobaron las disposiciones normativas vigentes, sin cambios de fondo, lo cual constituyó una limitación importante del proyecto del PE ya que, pudiendo profundizar los mecanismos de control político y ciudadano de las fuerzas de seguridad, se sostuvo un marco que ya era señalado como insuficiente.

Por otra parte, las principales novedades del proyecto oficialista sobre la nueva Policía de la Ciudad fueron las propuestas de estructura jerárquica, de organización interna, el mecanismo de ascensos y la cuestión de los servicios de policía adicional.

Respecto del régimen jerárquico de la nueva policía, el proyecto del Ejecutivo optó por integrar a la PM y la PFA transferida bajo el modelo organizacional de un escalafón único, que no hace distinciones entre oficiales y suboficiales. Este aspecto fue uno de los pilares de los debates sobre las reformas que debían impulsarse en este período democrático para las fuerzas de seguridad, ya que busca superar el modelo jerárquico de organización policial que se asimila al de las Fuerzas Armadas (Arias *et al.*, 2012).

Vinculado con la organización operacional de la fuerza, el proyecto de ley mencionaba la creación de cuatro especialidades pero con un escaso nivel de desagregación de sus funciones y no incluía referencias sobre el modelo de despliegue operacional de la nueva fuerza policial. Tampoco se incluyó en este proyecto información sobre la organización interna de la nueva institución policial.

Por otra parte, se incorporó el desempeño como elemento de evaluación para los ascensos ordinarios, modificando el criterio de antigüedad como elemento rector de la carrera de los efectivos de la PFA. Asimismo, se agregaron exigencias académicas para acceder a los cuadros superiores.

Otro aspecto central de la propuesta de ley fue el de los servicios de policía adicional. En el debate de la ley N° 2894 los adicionales fueron señalados como una privatización del servicio de seguridad pública que afecta las condiciones laborales de los agentes y que puede utilizarse como herramienta de disciplinamiento informal (Anitua, 2010). Para mantener su prohibición sin afectar el poder adquisitivo de los agentes de la PFA transferidos, el GCBA debía asumir su financiamiento. Ante esta situación, el PE optó por mantener el servicio de policía adicional, bajo la nueva denominación de “servicio de policía complementaria”, a cargo del ministro de Justicia y Seguridad.

En tercer lugar, el proyecto de ley transformaba la Superintendencia Federal de Bomberos en una institución civil cuyo personal no contaría con estado policial. Esta modificación institucional es valorada por “despolicar” los elementos del sistema de seguridad que no fueron creados para intervenir en la prevención o conjuración de delitos y por jerarquizar la estructura de gestión de riesgos y emergencias.

Lejos de desconocer los antecedentes políticos desde donde partía, el proyecto de ley del PE utilizó el marco legal vigente como una base institucional a ser ratificada en el contexto del traspaso de la PFA. Sin embargo, su propuesta no estuvo exenta de retrocesos y prácticamente careció de propuestas innovadoras que profundizaran las herramientas de gestión democrática de la seguridad pública.

ii. Debates y modificaciones en el marco de la negociación parlamentaria

El proyecto del PE fue debatido durante seis semanas, tomando como base un conjunto significativo de propuestas de modificaciones presentadas por los distintos bloques parlamentarios. A los efectos de ordenar el análisis, podría decirse que los aportes se estructuraron en torno a seis ejes de discusión que se desarrollarán a continuación.

El primero de estos ejes, asociado con la protección del bienestar del personal policial, retomó un componente del proyecto del FPV en el cual se creaba una Defensoría del policía, encargada de proteger los derechos laborales y resguardar el debido proceso legal para el personal policial. Como contrapartida de este avance, también desde esta fuerza política, se criticó la prohibición de agremiación del personal civil de la nueva policía de la Ciudad.

El segundo eje, vinculado a mecanismos contra la discriminación, respondió a pedidos de distintos bloques políticos de la oposición. Al incluir un conjunto de disposiciones respetuosas de la diversidad sexual, se amplió el alcance del Capítulo XVIII sobre igualdad de género. También se agregó una licencia especial para víctimas de violencia de género y se extendieron los derechos a pensión de familiares de policías a los convivientes. Finalmente, se incluyó entre las funciones del Defensor del policía la asistencia y asesoramiento del personal policial respecto de la discriminación laboral.

El tercer eje de debate se plasmó en la incorporación de un nuevo título que crea un “sistema de gestión de información de seguridad pública”, conformado por el Sistema de Información para la Prevención Comunitaria del Delito y la Violencia (ley N° 2593), encuestas de victimización previstas (ley N° 2883) y las propuestas presentadas por SUMA+ y el Partido Socialista respecto de la creación de un mapa del delito, la gestión descentralizada de denuncias y la conformación de un sistema de información criminal.

El cuarto eje, sobre la violencia institucional, fue uno de los temas que expuso mayores divergencias entre las propuestas de la oposición –principalmente el FPV– y las expectativas del partido de gobierno. Los pedidos de modificación fueron: determinar los procedimientos de detención policial, regular la intervención policial ante manifestaciones públicas, habilitar la participación de la sociedad civil en las investigaciones sobre abusos policiales y establecer controles sobre el uso de armas de fuego.

La primera cuestión, enmarcada en los efectos del fallo “Vera” del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad,¹ pretendía limitar la discrecionalidad policial en detenciones por averiguación de identidad, lo cual se logró parcialmente al incluirse condiciones objetivas para solicitar la identificación y al establecer el límite de cuatro horas para efectuarla. También se incluyó la obligación de dar notificación al Consejo de Niños, Niñas y Adolescentes cuando la persona privada de su libertad no alcance los 18 años y se prohibió su detención en comisarías. Luego, se contempló la prohibición de portar armas letales para parte del personal policial interviniente en manifestaciones públicas. Si bien la redacción es ambigua, la normativización de este procedimiento es un paso adelante para la institucionalización de los principios de seguridad democrática. Sobre la participación de la sociedad civil en el impulso y control de investigaciones administrativas, el PE solo aceptó habilitar un control ex post de diez investigaciones que haya llevado adelante la Oficina de Transparencia y Control Externo durante el año calendario anterior. Finalmente, se creó un registro de uso de armas y se estableció que la Oficina de Control Externo deberá elaborar un informe anual.

El quinto eje fue el de la participación ciudadana. Todos los sectores de la oposición reclamaron incluir audiencias públicas previas a la designación de la jefatura de policía y de bomberos. El oficialismo tomó parcialmente esta propuesta, al habilitar un período de impugnaciones frente a las candidaturas propuestas por el PE. Sin embargo, a través de cláusulas transitorias, suspendió su aplicación para las primeras designaciones de jefes de cada una de las instituciones. También se buscó profundizar el alcance de los —ya existentes— Foros de participación, estableciendo a sus propuestas como prioritarias en la planificación de planes de prevención.

El último eje debatido fue el alcance del estado policial. La concepción de derechos y deberes a los que están sujetos los efectivos policiales es uno de los aspectos más criticados de la normativa local. Este debate se construye en torno a dos aspectos íntimamente ligados (la portación de arma y la obligación de intervención policial fuera del horario de servicio), que constituyen un factor de alto riesgo tanto para el trabajador policial como para

¹ “Ministerio Público —Fiscalía de Cámara Sur de la CABA— s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: ‘Vera, Lucas Abel s/ infr. art. 85, CC’”.

los ciudadanos (Miranda y Tufro, 2016). Al solicitarse modificar la propuesta original que mantenía el statu quo, se desarrollaron las discusiones más intensas del debate parlamentario. El resultante del proceso de negociaciones fue dual. En lo que hace a la portación del arma, no se agregaron modificaciones al proyecto original. Sin embargo, en el art. 88° se estableció que el dicho deber sólo es obligatorio durante el horario de servicio, mientras que fuera de éste la intervención será optativa. Este cambio, por ahora insuficiente, puede transformarse en el punto de partida de una futura reformulación del estado policial.

iii. Reflexiones finales

El 17 de noviembre de 2016 se sancionó la ley N° 5688 que crea la nueva Policía de la Ciudad y establece el sistema integral de seguridad pública de la CABA.² El nuevo marco legal integral fue construido sobre los cimientos del consenso alcanzado en el año 2008 y mediante negociaciones parlamentarias que buscaron fortalecer las herramientas para la gestión democrática de la seguridad.

Durante este debate se puso en evidencia la necesidad de profundizar las herramientas institucionales que respaldan la gestión civil de las fuerzas policiales y, a su vez, la voluntad de algunos sectores políticos de incorporar disposiciones que regulen los procedimientos policiales. Si tradicionalmente las leyes de seguridad se caracterizaron por abordar la organización interna policial, dejando las menciones sobre el accionar policial a los códigos de procedimientos judiciales, los últimos debates parlamentarios encontraron posiciones que buscaron institucionalizar principios de actuación que regulan el uso de la fuerza y buscan reducir posibles abusos policiales.

El debate también estuvo marcado por discusiones inconclusas que pueden ser pensadas como vertebradoras de próximas demandas sobre la seguridad democrática en la Ciudad. Las concesiones realizadas por el PE en materia de la violencia institucional no alcanzaron para desarrollar un nuevo marco institucional que promueva investigaciones sobre el accionar policial abiertas al control ciudadano. También fueron muy incipientes los cambios sobre el estado policial.

²La Ley fue sancionada con 55 votos afirmativos, una abstención y tres votos negativos.

Finalmente, esta ley cuenta con el desafío de lidiar con el proceso de integración institucional de una nueva policía conformada por dos cuerpos policiales preexistentes. La consideración de este contexto no estuvo ajena al debate parlamentario y muchas de las modificaciones buscaron conformar un marco institucional denso para orientar la gestión de la nueva fuerza policial al respeto de los principios de la seguridad democrática. Sin embargo, lejos de depender exclusivamente de los contenidos de esta ley, el proceso que se iniciará a través de la puesta en funciones de la Policía de la Ciudad podrá ser analizado a través de sus propias prácticas e interacciones institucionales.

Bibliografía

Anitua, G. I. (2010). "La ley que creó la Policía Metropolitana de la Ciudad de Buenos Aires". En Anitua, G. I. (Director). *La policía metropolitana de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires* (pp. 87-127). Buenos Aires, Ad Hoc.

Arias, P.; Rosada-Granados, H. y Saín, M. (2012). *Reformas policiales en América Latina. Principios y lineamientos progresistas*. Bogotá, Friedrich Ebert Stiftung.

Miranda, J. y Tufro, M. (2016). "Hechos de violencia letal con participación de integrantes de las fuerzas de seguridad en el Área Metropolitana de Buenos Aires". En *Centro de Estudios Legales y Sociales. Derechos Humanos en la Argentina*. Informe 2016 (pp. 169-187). Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores.

Ríos, A. (2015). "Policía en la ciudad: la agenda electoral y el problema de la (in)seguridad". En *Revista de la Facultad de Ciencias Sociales*, Universidad de Buenos Aires, Nº 87.