

---

# Manual de seguridad pública y policía de proximidad

---

SUPERINTENDENCIA DE  
INSTITUTOS DE  
FORMACIÓN POLICIAL

SUBSECRETARÍA DE  
FORMACIÓN Y DESARROLLO  
PROFESIONAL

MINISTERIO DE  
SEGURIDAD



GOBIERNO DE LA  
PROVINCIA DE  
**BUENOS  
AIRES**

---

**AÑO 2022**

**Nro. Resolución: D.G.C y E. 1011 del año 2017**

## **Autoridades**

---

**Gobernador de la Provincia de Buenos Aires**

**Dr. Axel Kicillof**

**Ministro de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires**

**Dr. Sergio Berni**

**Subsecretario de Formación y Desarrollo Profesional**

**Tec. Javier Alonso**

**Director Provincial de Formación, Capacitación y Evaluación**

**Lic. Gonzalo García**

**Directora de Capacitación y Entrenamiento**

**Lic. Flavia Tello Cortez**

**Superintendente de Institutos de Formación Policial**

**Crio. Gral. Julio Adrián Poles**

**Directora de Planificación Educativa y Evaluación Institucional**

**Crio. Natalia González**

**Director de la Escuela Juan Vucetich**

**Crio. Mayor Rubén Peralta**

# Manual de seguridad pública y policía de proximidad



SUBSECRETARÍA DE FORMACIÓN  
Y DESARROLLO PROFESIONAL

MINISTERIO DE  
SEGURIDAD



GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE  
**BUENOS AIRES**

## **Manual de seguridad pública y policía de proximidad**

### **Coordinación editorial:**

Lic. Gonzalo Diego García  
Lic. Flavia Tello Cortez  
Crio. Mayor Ruben Peralta  
Crio. Lic. Natalia Gonzalez

### **Coordinación de contenidos:**

Lic. Flavia Tello Cortez  
Crio. Mayor Rubén Peralta  
Crio. Mayor (CDO) (RA) Prof. Patricia Abaca  
Crio. Mayor (CDO) Ariel Ortiz

## **Participaron en la redacción del presente manual:**

### **Ministerio de Seguridad:**

Lic. Belén Mora  
Lic. Flavia Tello Cortez  
Abg. Leandro Mazza  
Tec. Martin Meza  
Lic. Santiago Boggione

### **Escuela de Policía Juan Vucetich:**

Crio. Mayor (CDO) Ariel Ortiz  
Crio. Mayor Patricia Abaca

### **Revisión editorial:**

Verónica Mroczek

### **Diseño gráfico y diagramación:**

DCV. Bruno Valentini  
DG. Horacio Augusto Pagani  
DCV. Rodrigo Gonik

## Contenidos

<b>Introducción</b>	<b>10</b>
<b>Unidad 1. La seguridad</b>	<b>12</b>
Concepto	13
Recuperación democrática: cambio en la visión de la seguridad	13
Nueva perspectiva de seguridad: integral - integrada	14
Fundamentos constitucionales de la seguridad pública	15
El derecho a la seguridad	15
Recepción en las normas constitucionales y supranacionales	15
Caracteres del derecho a la seguridad	16
<b>Unidad 2. La organización policial en el sistema de seguridad pública</b>	<b>17</b>
Policía y poder de policía	18
¿Por qué las leyes son tan importantes como la Policía?	19
Características de la Policía moderna	21
Organización pública	21
Organización especializada	21
Organización profesional	22
<b>Unidad 3. De los modelos clásicos de policía a la función de la policía en una sociedad democrática</b>	<b>23</b>
Rol de la Policía en la sociedad moderna	24
Orígenes, organización y funciones de la institución policial.	24
Consecuencias	27
Policía democrática	27
<b>Unidad 4. Función de la policía</b>	<b>29</b>
La seguridad pública y la institución policial	30
Componentes de la política de seguridad pública	31
Diagnóstico	31

## Contenidos

Estrategia	31
Rol de la Policía en el proceso gubernamental	32
Policiamiento preventivo	33
El policiamiento complejo	34
<b>Unidad 5. Marco legal de la actuación policial</b>	<b>39</b>
Acerca de las leyes y su estructura	40
¿Qué es un tratado internacional?	40
Marco legal de la actuación policial	41
Ley 24.059 de Seguridad Interior	42
Leyes 13.482 y 13.982	43
Ley 12.154	43
Resolución Nro. 835/2014. Creación de las Policías Locales	43
Misión de las UPPL	44
Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley	44
Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley	44
<b>Unidad 6. Defensa nacional y seguridad interior</b>	<b>46</b>
Concepto y diferenciación	47
Defensa nacional	47
Derecho Internacional Humanitario (DIH)	48
Sistema de defensa	49
Seguridad interior	50
Esfuerzo Nacional de Policía y FFSS	51
Acerca de la Inteligencia	53
<b>Unidad 7. Seguridad pública</b>	<b>56</b>
Concepto	57
Acción coordinada de la ciudadanía y las instituciones de la Provincia de Buenos Aires	59

## Contenidos

La importancia de las Policías en la protección de la seguridad pública	60
Sistema Provincial de Seguridad Pública	60
Consejo Provincial de Seguridad Pública	61
La participación ciudadana en la seguridad pública	62
Foros Vecinales de Seguridad	62
Foros Municipales de Seguridad	63
Foros Departamentales de Seguridad	64
Defensor Municipal de la Seguridad	65
<b>Unidad 8. Prevención del delito</b>	<b>68</b>
de la Provincia de Concepto	69
Niveles y tipos de prevención	71
Modelo: Policía Orientada a Problemas (POP)	73
Scanning	76
Análisis	76
Respuesta	76
Evaluación/ <b>Assessment</b>	77
Modelo: Policiamiento de Puntos Calientes (HSP)	77
Estrategia 3T	79
Requisitos	80
Recomendaciones	81
Conclusión	82
Modelo: Policía Orientada a la Comunidad (COP)	82
Requisitos	85
Resultados	86
Modelo: Policiamiento Guiado por Inteligencia (ILP)	87
Inteligencia	87
Inteligencia criminal vs. Análisis policial del delito	88
Conclusión	90
<b>Referencias</b>	<b>92</b>
Normativa	92
Obras consultadas	93

## Aclaración.

A los fines de colaborar con la comprensión del siguiente material —el cual consta de transcripciones provenientes de diferentes códigos y reglamentaciones legales—, se permite la incorporación de determinados elementos de diseño que remarquen conceptos para facilitar la lectura de los mismos.

Dichas transcripciones se resaltarán con un cambio de tipografía —eligiéndose para tal fin la fuente Times New Roman—. Del mismo modo, los agregados de texto que fueren necesarios para agilizar la lectura y facilitar su comprensión/aprehensión—y sean de autoría del equipo docente a cargo del presente material— se realizarán entre corchetes ([ ]).

## Introducción

El contenido de este manual resulta crucial en la formación de todo/a policía y de cualquier miembro de las fuerzas de seguridad e incluso de los ciudadanos en general. Esto es así porque debemos estudiar el componente **seguridad** como elemento de un Estado democrático respetuoso de los Derechos Humanos y parte de ello es garantizado a través de la labor policial y las políticas públicas que se lleven adelante.

Más aún, como veremos a lo largo del texto, la seguridad es un concepto que ha ido mutando a lo largo del tiempo y ajustándose a la progresividad de derechos en diferentes campos. Cuando hablemos de seguridad, lo haremos en un sentido amplio, no limitado únicamente al par seguridad/delito sino tomando en consideración el aseguramiento, la concreción de derechos de los ciudadanos.

Durante la formación deberemos estudiar procesos de análisis y producción de políticas públicas en materia de seguridad ciudadana, tanto a nivel nacional como provincial y comprendiendo el período de la recuperación de la democracia hasta el presente.

A los fines de lograr establecer una secuencia en los conocimientos que se transmiten, se establecerán relaciones permanentes con los conceptos desarrollados en el transcurso del resto de las materias que forman parte del recorrido que realizan los estudiantes en su formación policial.

El marco legislativo provincial, como por ejemplo la creación de la Unidad de Prevención de la Policía Local (UPPL) –Decreto 373– o diferentes normas como la Resolución 341 de 2020 del Ministerio de seguridad de la Provincia de Buenos Aires, incorpora los preceptos del **paradigma de la seguridad**, el cual pone a la **proximidad como objetivo de las políticas públicas, acercando la institución a la sociedad**.

A lo largo de este manual, también abordaremos la importancia de la participación de la sociedad civil y la construcción de la seguridad ciudadana en los diferentes niveles de gobierno a fin de comprender que los/as agentes de policía en general y aquellos que se desempeñen en tareas más próximas a los/as ciudadanos/as verán que en la práctica su acción no se limitará a conjurar delitos sino que la función de brindar y afianzar el derecho a la seguridad de todos/as los/as ciudadanos/as requiere de otras acciones y habilidades que hacen al profesionalismo.

En este marco, también resulta relevante recalcar que un desempeño policial eficaz no es solo importante para la prevención de hechos delictivos sino que, además, posibilita que otras áreas del Estado cumplan con su labor asegurando que otros derechos de los/as ciudadanos/as sean satisfechos, como por ejemplo, el del acceso a la salud y a la educación.

Para actuar, como todo/a funcionario/a estatal, nuestro trabajo se encuentra delimitado por normas legales donde se disponen qué acciones se encuentran habilitadas y cuáles prohibidas, siempre en el marco de un paradigma respetuoso de los derechos humanos enmarcados constitucionalmente y en tratados internacionales. Por ello, resulta fundamental contar con una fuerza formada que responda a altos niveles de profesionalismo con estándares éticos acordes al nivel de responsabilidad conferido por el Estado.

Una Policía correctamente entrenada y comprometida con su desempeño ayudará a elevar los niveles de convivencia pacífica de una sociedad de la que también formamos parte. En tal

sentido este material pretende ser un aporte a la formación de el/la policía de calle, una contribución a su profesionalización como agente al cuidado de la seguridad ciudadana, orientado a su accionar en la proximidad con los/as ciudadanos/as.

Unidad 1

# La seguridad

U1

## Concepto

La **seguridad** ha sido desde siempre una de las funciones principales de los Estados; con el paso del tiempo se produjo un cambio sustancial en las concepciones respecto de la de la misma. En Argentina, a lo largo del siglo XX —especialmente entre finales de los años cincuenta y el año 1983—, las políticas de seguridad estuvieron atravesadas por conflictos sociales y políticos entre diversos actores civiles y militares interesados en lograr el control de las instituciones del Estado para beneficio de sus intereses y propósitos particulares, sectoriales y/o corporativos.

En el transcurso de los regímenes autoritarios el concepto de seguridad se asoció con el mantenimiento del orden público. En esta línea, la Doctrina de Seguridad Nacional impulsó la idea de que las Fuerzas Armadas y las Fuerzas Policiales y de Seguridad (por entonces bajo mando militar) debían restaurar la seguridad nacional que se encontraba amenazada por «enemigos internos», quienes buscaban subvertir las «bases tradicionales de la Nación argentina». De este modo, las reiteradas interrupciones del orden constitucional y el terrorismo de Estado impuestos por las dictaduras cívico-militares buscaron respuestas basadas en la represión del conflicto social, provocando el quiebre de la confianza de gran parte de los argentinos en las Fuerzas Armadas y en las Fuerzas Policiales y de Seguridad.

Estas doctrinas han nutrido el denominado **paradigma punitivo**, enfoque que promueve acciones destinadas a la **contención y al castigo de los delitos que no atienden ni el origen ni las causas de los conflictos que provocan las diferencias y las desigualdades sociales**. Esta perspectiva pone el énfasis en la búsqueda de respuesta a través de las agencias del sistema penal: Fuerzas de Seguridad y Cuerpos Policiales, Poder Judicial y sistema penitenciario. Son numerosos los casos que muestran que, en el largo plazo, el paradigma punitivo fracasa en su pretensión de lograr la disminución de los índices del delito y las violencias con métodos como la criminalización de los conflictos, el endurecimiento de las penas y el consecuente aumento de la población carcelaria.

La **perspectiva de la seguridad ciudadana**, en cambio, promueve un modelo de seguridad que tiene como objetivo central la protección de las personas, sus derechos y garantías. Esta mirada supone un enfoque democrático que incorpora la perspectiva de Derechos Humanos lo que implica ir más allá de la lucha contra el delito promoviendo estrategias de prevención con el objetivo de generar un ambiente propicio y adecuado para la convivencia pacífica de las personas para que puedan gozar íntegramente de todos sus derechos y libertades.

## Recuperación democrática: cambio en la visión de la seguridad

Durante los años que transcurrieron desde la recuperación de la democracia —el 10 de diciembre de 1983— se consolidaron los principios fundamentales de un nuevo modelo de seguridad. Después de la última dictadura, particularmente en la década de 1990, movimientos sociales, organismos de derechos humanos y diversos actores de la sociedad civil propusieron otras miradas acerca de la seguridad y construyeron una nueva agenda de demandas. En ese marco debemos entender la promulgación de la Ley 23.554 de Defensa Nacional (1988), la Ley 24.059 de Seguridad Interior (1992) y la Ley 25.520 de Inteligencia Nacional (2001), normativas que marcaron hitos históricos de la vida democrática argen-

tina y dieron forma al sistema normativo de la seguridad y de la defensa en nuestro país como esferas claramente diferenciadas.

En el marco de este proceso de configuración del sistema de seguridad, se desplazó al concepto de seguridad nacional —centrado principalmente en las amenazas al Estado o al régimen político— por otro, donde los conflictos políticos, sociales y económicos adquieren protagonismo: el de **seguridad ciudadana**. En este sentido, desde esta perspectiva, se atribuye a las Fuerzas Policiales y de Seguridad un lugar de relevancia desde el cual deben interactuar con otros actores en la coproducción de la misma bajo la coordinación de la autoridad política del Ministerio de Seguridad.

Desde este enfoque, las políticas de seguridad deben articular el trabajo de organismos públicos —entre ellos las Policías— y otros agentes estatales y no estatales para la **promoción y fortalecimiento de mecanismos no violentos de resolución de la conflictividad que favorezcan marcos de convivencia pacíficos y respetuosos de los derechos de todos**.



## PARA PENSAR

Esta pluralización de actores en el diseño e implementación de las políticas de seguridad supone la integración de distintos saberes profesionales.

La **gestión de la seguridad ciudadana**, desde esta perspectiva, implica redefinir la actuación de los funcionarios policiales, con la consecuente selección y jerarquización de nuevos saberes y competencias pertinentes para el desempeño profesional; como también, comprender que los problemas de la seguridad tienen múltiples causas y, a raíz de ello, implican respuestas integrales e integradas articuladas en el trabajo mancomunado de diversos actores y no sólo de la agencia policial.

Para el caso de la Provincia de Buenos Aires, en el año 1998 se crea la **Ley 12.154 de Seguridad Pública de la Provincia de Buenos Aires**, la cual ordena y establece las bases jurídico-normativas que le dan sentido al sistema de seguridad. Según esta, la seguridad pública implica la acción coordinada y la interacción permanente del pueblo de la provincia de Buenos Aires y de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal, particularmente referidas al sistema policial provincial, a la seguridad privada y a la participación comunitaria (Ley 12.154).

## Nueva perspectiva de seguridad: integral - integrada

El actual modelo de seguridad parte de una **noción amplia, integral y democrática**, la cual no se limita a una situación de ausencia de delito, sino que también incluye la **generación y el sostenimiento de las condiciones para el pleno ejercicio de todos los derechos fundamentales por parte de todos los integrantes de la sociedad**.

Esta nueva forma de pensar la seguridad supone una mirada más compleja y abarcativa de

los procesos sociales donde, además de la prevención y el control del delito, se abordan situaciones que sin configurar eventos delictivos resultan causantes de malestar, daño o perturban las reglas de convivencia.

A diferencia del antiguo modelo de seguridad en el que la definición de las políticas del sector había sido delegada a las Fuerzas de Seguridad y a las Fuerzas Armadas, en el **gobierno democrático de la seguridad, el diseño de las políticas y la conducción estratégica de las Fuerzas Policiales y de Seguridad son responsabilidad de las autoridades del Poder Ejecutivo, quienes han sido elegidas democráticamente.**

Al responder a las directivas emanadas por el Ministerio de Seguridad, las Fuerzas Policiales y de Seguridad reafirman el **principio de soberanía popular**, que confía en los representantes del Poder Ejecutivo la decisión y la responsabilidad del gobierno político del sistema de seguridad. No obstante esto, **la participación de la ciudadanía es un aspecto clave para el sostenimiento y eficacia de tales políticas.**

La perspectiva de la seguridad ciudadana supone la **pluralización de los/as actores/actrices** que participan en la construcción de la misma. El Estado no puede abordar la cuestión de la seguridad delegando únicamente en los policiales y Fuerzas de Seguridad la responsabilidad sobre la materia, ni tampoco limitando las intervenciones al momento posterior a la comisión de los hechos delictivos o violentos. Desde esta perspectiva, **la seguridad exige la participación conjunta de múltiples agencias del Estado, de diversas organizaciones de la sociedad civil y de todos los ciudadanos.**

Otro principio general, que orienta la seguridad ciudadana es el **paradigma de la gestión de la conflictividad**. En el actual modelo de seguridad, el conflicto es considerado como un elemento constitutivo de la sociedad y sus dinámicas de transformación. Toda existencia colectiva presupone la existencia de conflictos, de allí la necesidad de abocarse a su gestión y morigeración, teniendo en cuenta que la conflictividad se expresa en distintos niveles, y que como tal, demanda diversos niveles de respuesta.

## Fundamentos constitucionales de la seguridad pública

### El derecho a la seguridad

- ▶ Constituye el derecho de las personas a contar con seguridad pública.
- ▶ Equivale al derecho a la tranquilidad, es decir, a poder disfrutar de los demás derechos constitucionales.
- ▶ Este derecho obliga a instrumentar una política de seguridad por parte del Estado.

## Recepción en las normas constitucionales y supranacionales

Conforme el artículo 10 de la [Constitución de la Provincia de Buenos Aires](#):

*Todos los habitantes de la Provincia son, por su naturaleza, libres e independientes y tienen derecho perfecto de defender y ser protegidos en su vida, libertad, reputación, seguridad, y propiedad.*

En la Constitución Nacional, el preámbulo determina entre los objetivos *consolidar la paz interior, proveer a la defensa común, promover el bienestar general y asegurar los beneficios de la libertad*, lo cual demuestra claramente la recepción del **derecho a la seguridad**.

Debe destacarse también lo establecido en el Pacto de San José de Costa Rica, que establece en su artículo 7 inciso 1ro.: *El derecho de toda persona a la libertad y seguridad personales.*

La seguridad personal es un derecho humano que ha sido reconocido también:

- ▶ En el artículo 3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (1948).
- ▶ En el artículo 1 de la Declaración Americana de los Derechos del Hombre (1948).
- ▶ En el artículo 9 de la Declaración Universal de los Derechos Civiles y Políticos (1966).
- ▶ En la Convención Interamericana sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, que en su artículo 5 inciso b) establece que toda persona, sin distinción de raza, color u origen nacional o étnico, tiene derechos *a la seguridad personal y a la protección del Estado contra todo acto de violencia o atentado contra la integridad personal cometidos por funcionarios públicos o por cualquier individuo, grupo o institución.*

Dichas normas supranacionales, han sido reconocidas con jerarquía constitucional a partir de la reforma en la Ley Fundamental de la Nación en 1994, tal como lo prevé el artículo 75 inciso 22.

## Caracteres del derecho a la seguridad

Puede sostenerse entonces que el **derecho a la seguridad personal**:

- a. Es un derecho humano, básico y fundamental, que se encuentra estrechamente vinculado con la dignidad de la persona.
- b. Opera como un derecho fundante valioso, porque a partir de él se posibilita el goce de otros derechos. La inexistencia de garantías respecto a la integridad personal incide sobre el adecuado ejercicio de los derechos políticos, el derecho a circular libremente, a ser propietario, a emitir libremente ideas y a practicar un culto, entre otros.
- c. Exige que el Estado actúe ejerciendo deberes de acción, asumiendo roles preventivos (impidiendo agresiones contra las personas o sus bienes) y roles de coacción (aplicando sanciones a quienes infrinjan el derecho a la seguridad personal).
- d. Es un derecho bifronte, debe ser respetado tanto por las autoridades públicas como por los particulares, que se encuentran obligados a respetar la seguridad de sus semejantes.

Unidad 2

# La organización policial en el sistema de seguridad pública

U2

## Policía y poder de policía

La primera definición de Policía que vamos a citar es la de Marcos Moloeznik (2006), para quien la Policía es una institución de protección social y el principal modo de expresión de la autoridad del Estado.

La segunda definición es la que nos brinda Pablo Brassiolo (Sanguinetti et al., 2014) quien resalta que es preciso señalar que la Policía, al igual que todas las agencias que componen la política de seguridad, es parte de todo el conjunto de políticas y sistemas que hacen al sistema de Justicia Criminal, como son:

- ▶ Los Ministerios Públicos (fiscales);
- ▶ los jueces y Tribunales;
- ▶ y el sistema de ejecución penal y los servicios penitenciarios.

Según Brassiolo, este sistema se compone de cuatro instancias:

- ▶ la policía con su poder para arrestar e investigar,
- ▶ la fiscalía o ministerio público con sus atribuciones de investigación y acusación,
- ▶ los jueces encargados de juzgar y sentenciar, y
- ▶ las instituciones correccionales que se ocupan de administrar las sanciones penales impuestas.

Ahora bien, la noción de Brassiolo deja a la institución policial en un lugar muy reducido como responsable de imponer la ley penal, ya que afirma que su función es arrestar e investigar delitos. Sin dudas lo es; pero eso no es todo. En efecto, la aplicación de la ley precisa de una capacidad de hacerla obligatoria allí donde no exista una obediencia legítima.

En la lengua inglesa, a esa capacidad se le llama *law enforcement*, que podríamos traducir como aplicación obligatoria de la ley, o hacer cumplir la ley. Por ejemplo, cuando uno busca en los distintos manuales de la Organización de las Naciones Unidas o en distintas normativas internacionales se habla de «funcionarios encargados de hacer cumplir la ley» para hablar de los policías.



La imagen representa "La Libertad guiando al pueblo" es un cuadro pintado por Eugene Delaroix en 1830, que simboliza la Revolución de 1830 en París

Volviendo a Brassiolo y su definición, es importante destacar que para hacer cumplir la ley, el Estado se vale de la fuerza pública. Esta definición no es del todo novedosa. En efecto, algo similar podía leerse en la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789, que estableció con claridad que «la garantía de los derechos del hombre y del ciudadano, necesita de una fuerza pública: esta fuerza es, pues, instituida en beneficio de todo el mundo, y no para la utilidad particular de aquellos a quien ha estado confiada».

Ahora bien, la fuerza pública no debe ser comprendida solamente como la fuerza policial, sino como la fuerza del Estado y sus leyes, las que ostentan el monopolio de la fuerza legítima.

## ¿Por qué las leyes son tan importantes como la Policía?



Leviatán, o La materia, forma y poder de un estado eclesiástico y civil (1651).

Porque el sistema legal en su conjunto establece las prescripciones para la vida ciudadana, los derechos de los que podemos gozar, los deberes a los que estamos llamados y las obligaciones que debemos cumplir.

Ahora bien, ¿qué rol juega la Policía en todo esto? La Policía es la institución del Estado investida con **la capacidad de hacer cumplir la ley por medio del empleo de la fuerza directa**. El Estado moderno sería entonces ese Leviatán que tiene en una mano un báculo para guiar al pueblo (las leyes) y una espada para controlarlo (la policía).

Por eso la policía arresta, detiene, controla, verifica, identifica, custodia, averigua, requiere, impide o autoriza hacer o no hacer a la ciudadanía, usando una capacidad coactiva única y reservada para la institución estatal y así preserva el Estado de derecho. Es fundamental reconocer este aspecto específico de la Institución policial.

A continuación citamos algunas ideas claves en el pensamiento de David Bayley sobre la Policía:

- ▶ En primer lugar, Bayley nos dice que la Policía se caracteriza por tener la **capacidad legal de usar la fuerza**, lo que no significa que tenga que usarla sí o sí. Es una posibilidad:

La competencia exclusiva de la policía es el uso de la fuerza física, real o potencial, para afectar el comportamiento. La policía se distingue, no por el uso real de la fuerza, sino por poseer autorización para usarla [...] Inclusive, cuando los efectivos no usan la fuerza, ella está por detrás de toda interacción que acontece.

(...) En segundo lugar, nos dice que lo que hace del policía un funcionario o empleado estatal distinto al resto es su autoridad para usar la fuerza: «Otras agencias pueden recomendar medidas coercitivas e inclusive direccionar su uso, como hacen, respectivamente, las legislaturas y las autoridades judiciales. Pero son los efectivos policiales los agentes ejecutivos de la fuerza. Ellos la aplican de hecho. Aunque los policías no son los únicos agentes de la sociedad con permiso para colocar las manos en las personas de modo de controlar su comportamiento, ellos serían irreconocibles como policías si no tuvieran esa autoridad. (Bayley, 2017)

- ▶ En tercer lugar, y a modo de resumen, podemos ver que el/la policía es el/la único/a funcionario/a con las competencias para hacer uso de la coacción directa:

«La función policial aparece como la función de la que son investidos determinados miembros de un grupo para prevenir y reprimir, en nombre de la colectividad, la violación de ciertas reglas que rigen a ese grupo cuando sea necesario, por intervenciones coercitivas que hacen uso de la fuerza. Esto no significa, evidentemente, que la función policial se reduzca al empleo de la fuerza y que no se traduzca también por otros modos de acción e influencia. Pero, en último término, en la posibilidad última del recurso a la coacción física es donde parece revelarse la especificidad de la función policial cuando se intenta diferenciarla de otras funciones que contribuyen al control social». (Bayle, 1998, P.11)

Como podemos ver en las definiciones de Moloeznik, Brassiolo y Bayley, la Policía es una

institución fundamental para la vida de las personas, autorizada a hacer aquello que nadie más puede. Es más, según indican nuestras leyes, la policía ejerce la legítima defensa propia (de los propios policías) y de terceros, en cumplimiento de un deber específicamente regulado.

Es importante tener en cuenta que la [Declaración Universal de Derechos Humanos](#) proclama con toda claridad, en su artículo 3, que toda persona «tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona», razón por la cual la policía es una institución clave para garantizar ese derecho.

Vale destacar que la facultad y la posibilidad que la policía tiene ante un hecho de realizar un arresto o una aprehensión, la de detener la marcha de un sujeto para realizar un control; realizar un allanamiento en un domicilio; verificar el cumplimiento de medidas de salud —como vemos en el marco de la pandemia actual— o el extremo de recurrir al empleo de armas de fuego, hacen que la **actuación policial esté especialmente regulada**.

Todas estas características que estamos mencionando tienen que ver con una Policía moderna, propia de los últimos siglos, forjada a imagen y semejanza del Estado moderno.

## Características de la Policía moderna

El Estado es la organización moderna por excelencia y, al igual que la Policía, no tuvo siempre las mismas características. **Con el cambio en el Estado, cambió la Policía**. En efecto, esta no fue siempre como la conocemos hoy: **una organización pública, especializada y profesional**.

¿A qué nos referimos?

### Organización pública

Que sea una **organización pública** hace referencia a que **protege al pueblo**, y no al gobernante, rey o dirigente de un Estado en particular. Esta es una distinción clave: no se trata de cuidar al gobernante, sus deseos, propiedades o riquezas, sino a todo el pueblo sin distinciones. Es una policía que además **responde al poder civil**.

### Organización especializada

Que sea una **organización especializada** hace referencia al **principio de especialización de la policía**, lo que la distingue de lo que se conoce como defensa o de las fuerzas armadas. Fue entre fines del Siglo XVII y principios del Siglo XIX —sobre todo a partir de la Revolución Francesa de 1789 y de la independencia de Estados Unidos (1776)— que los cuerpos de policía adquieren autonomía con respecto de los ejércitos. Por ejemplo, podemos mencionar a la Gendarmería Nacional (1791) o la Policía General (1799) en Francia, la Policía Metropolitana de Londres (1829) —conocida como Scotland Yard— en Gran Bretaña o los departamentos de Policía de Boston (1839) y Nueva York (1844), los primeros en su tipo en Estados Unidos.

## Organización profesional

Finalmente, que sea una **organización profesional** hace referencia a que es una organización que actúa según **los principios de eficiencia y transparencia**, pero sobre todas las cosas a una organización **que se forma de acuerdo a saberes científicos**. Es decir, la policía como organización profesional posee un conocimiento técnico sobre la seguridad y la delincuencia basado en distintas ciencias y disciplinas, que incorpora todos los avances tecnológicos existentes, y que desarrolla indicadores que permiten mostrar el buen o mal funcionamiento del servicio.

Unidad 3

# **De los modelos clásicos de policía a la función de la policía en una sociedad democrática**

U3

## Rol de la Policía en la sociedad moderna

Si bien parece ser difícil alcanzar de una vez y para siempre una definición unívoca sobre lo que significa la Policía, existe un gran consenso acerca del papel que la misma tiene en nuestra sociedad.

En efecto, todos estamos de acuerdo con que el servicio de policía es una actividad que, de una u otra manera, afecta a todos los ciudadanos en algún momento de su vida ya que es la institución que tiene el Estado para asegurar la tranquilidad del conjunto de los ciudadanos.

Es más, no se trata de pensar que la Policía solo debe garantizar la tranquilidad, en este caso de las y los bonaerenses, sino de **determinar los límites de la libertad de las personas en el marco de un Estado de derecho democrático.**

Lo que resulta paradójico es que pese a la importancia de la seguridad, y de la responsabilidad que tiene la Policía, es muy poco lo que se ha estudiado y escrito sobre la misma. No solo se ha estudiado y escrito poco, sino que además son muy pocos los que se dedican a estudiar estos temas.

Cuando uno analiza la agenda de los problemas de los/as argentinos/as en general y de los/as bonaerenses en particular, se da cuenta que lo más importante es la economía, y en segundo lugar la seguridad. Y si bien la marcha de la economía siempre fue una preocupación, no fue así con la seguridad, que ganó espacio como tema de agenda en los últimos 20 años.

En momentos en que la economía funciona un poco mejor, la seguridad pasa a ser la principal preocupación de todos/as. Estos datos han sido relevados en distintos informes de acceso público de reconocidos organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo, Latinobarómetro o de universidades como San Andrés.

Esta situación descrita puede verse opacada por fenómenos inéditos, como resultó en el 2020 la pandemia de Covid 19. Sin embargo, lo que puede observarse con claridad, desde los noventa a esta parte, es el crecimiento de la seguridad en la agenda de nuestras preocupaciones.

## Orígenes, organización y funciones de la institución policial.

Lo primero que tenemos para decir es que **la organización y funciones de la Policía están 100% vinculadas a las características, historia y evolución de su comunidad.** Muchas veces, los intentos de reforma policial —al importar acríticamente modelos que «trunfaron» en otras latitudes o pese a estar imbuidos de grandes y buenas ideas— terminan fracasando por esta causa. Es más, con los cambios de época o de gobierno, también cambian las instituciones policiales. Tanto las reformas fallidas o incompletas como los cambios de gobierno suelen provocar grandes tensiones en la institución policial.

En segundo lugar, lo que podemos ver es que, si bien los orígenes de la Policía son bastante recientes, sus funciones no lo son. Así, los primeros policiales eran instituciones sin estabili-

dad temporal, escasamente profesionalizados y confundidos frecuentemente con los típicamente militares —hasta el punto que con frecuencia era lo mismo hablar de policía o militar—. Esto recién cambia a fines del Siglo XIX y principios del Siglo XX.

No solo se confundía a militares con policías, sino que, nos dice Jar Couselo (2000), «la consecuencia inevitable era que, en última instancia, acaba imponiéndose siempre la idea militar de eliminación física del enemigo sobre la moderna idea policial de prevención del delito y captura del delincuente». Además, esta confusión dejaba en un segundo plano las labores de investigación o asistencia a la comunidad, tareas clave de la policía.

Esto cambia a partir de la Revolución francesa, cuando se pone fin al despotismo y la ley pasa a ser la garantía de los derechos del ciudadano. En el artículo 12 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano se establece que: *La garantía de los derechos del hombre y del ciudadano necesita de una fuerza pública. Esta fuerza se instituye, por tanto, para beneficio de todos y no para la utilidad de aquellos que la tienen a su cargo.*

Ahora bien, esta fuerza pública no tuvo las mismas características en los distintos países de Europa: en Francia fue de una manera y en Inglaterra de otra. Mencionamos a estos dos países porque marcaron una guía para todos los demás. Veamos en qué consiste cada modelo.

El modelo francés es un modelo centralizado, militarizado y alejado de la sociedad, tiene un menor nivel de apoyos y legitimidad y hace un mayor empleo de la fuerza física.

El modelo inglés es más descentralizado, civil y próximo al ciudadano, y se le atribuye un mayor nivel de apoyos y legitimidad y menor recurso a la coacción.

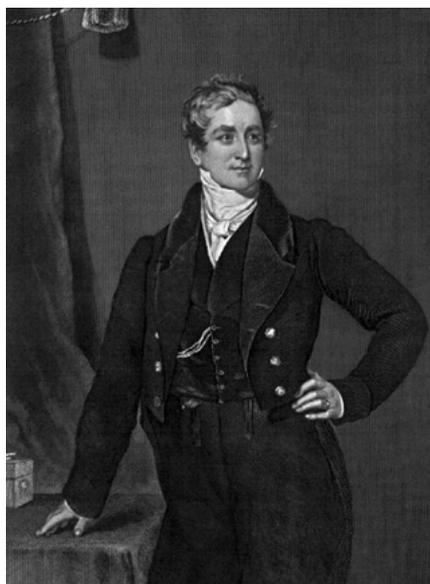
El modelo francés o continental, también conocido **como Policía de Estado o del Príncipe (Gobernante)**, fue creado por Joseph Fouché (1816) quien era Ministro de Policía de Napoleón: **pensaba a la policía como el instrumento para aumentar y asegurar la efectividad de cada medida de gobierno.**



Joseph Fouché

El modelo continental europeo se caracterizaba por estructuras organizativas militarizadas, con un despliegue en forma de tela de araña a lo ancho de todo el territorio y una **fuerte centralización con un sistema de información a nivel nacional y distante de la sociedad a la que tenía que controlar**. Hay una lógica de control social y de rendición de cuentas hacia el gobierno. El éxito o la medida de la eficiencia de este modelo reside en mostrar el combate de la policía al crimen o al desorden.

En contraposición, el modelo anglosajón establece una tajante separación entre Ejército y Policía y su vinculación al poder local. En 1829, Robert Peel funda el Cuerpo de Policía Civil (Policía Metropolitana de Londres) que consagra la separación definitiva de la fuerza militar en el orden interno intentando diferenciarse del modelo francés, al considerar que, desde la época de Fouché, la Policía en ese país venía jugando un papel político determinante. Las misiones principales de la Policía del modelo inglés eran las de prevenir el crimen y el desorden, y la de rendir cuentas.



Sir Robert Peel

Ante los buenos resultados de la administración policial instaurada por Sir Robert Peel en Londres, se decide hacer extensivo el modelo a todo el país —a través de la Ley de Corporaciones Municipales (1835) y posteriormente con la Ley de Policía de los Condados (1839) — las cuales establecen la exigencia de mantener una fuerza policial retribuida, con agentes que sólo portarían una porra como arma y que, principalmente, se abocarían a las funciones de prevención. Los éxitos y la eficiencia de este modelo se ven reflejados cuando no hay crimen o desorden.

Es importante remarcar que en América Latina, en Argentina y sus provincias se optó por seguir el modelo francés de Policías de Estado, tanto durante los momentos de regímenes autoritarios como en los democráticos.

**En efecto, la Policía siempre fue pensada como un organismo al servicio de los gobiernos estatales de turno más que de las comunidades, en el marco de una concepción de la seguridad asentada en el deber de protección del Estado y no de los derechos y libertades ciudadanas.**

**Esto tuvo lugar a partir de un doble proceso institucional: durante los regímenes autoritarios se dio un férreo control militar de las Policías para el control y disciplinamiento represivo interno. Durante los períodos democráticos, se delegaba en las Policías el manejo exclusivo de los asuntos de la seguridad pública.**

## Consecuencias

Podemos mencionar algunas consecuencias negativas en la implementación del modelo continental, a saber:

- ▶ El desgobierno político sobre los asuntos de la seguridad pública y policiales, lo que se traduce en:
  - ausencia de un marco legal y organizacional adecuado para el diseño y formulación de políticas o programas de seguridad pública y para la gestión, administración y mando operativo-civil sobre la seguridad y, específicamente, sobre la institución policial;
  - falta de una burocracia compuesta por funcionarios y agentes gubernamentales especializados en los asuntos de la seguridad pública y en las cuestiones policiales;
  - carencia de instancias u órganos de consulta o asesoramiento gubernamental en la materia.
- ▶ El autogobierno policial de la seguridad pública y del sistema policial mismo.
- ▶ La exclusión comunitaria de los asuntos de la seguridad pública.

En Argentina —con el proceso de democratización—, el modelo continental comienza a transformarse a partir de los años 80 y profundiza su cambio a la luz de tres grandes fenómenos de los 90: el crecimiento del crimen y la violencia en nuestro país, la reforma del Estado y la desconfianza que la ciudadanía tenía en la Policía — generada por los hechos de corrupción y abuso de la fuerza. Finalmente, este proceso transformador se aceleró en los 2000 —con la llegada de los modelos comunitarios y «científicos» de las Fuerzas de Seguridad—, buscando pasar de un modelo continental o tradicional a uno denominado democrático o de «Policía democrática».

## Policía democrática

Un modelo de Policía democrática sería aquel que tenga:

- ▶ Representatividad de la diversidad social a la que se sirve.
- ▶ Respuesta a las necesidades y expectativas de el/la ciudadano/a y no a las del gobierno.
- ▶ Rendición de cuentas a la autoridad política, la Justicia, y la comunidad.
- ▶ Especialización y diferenciación de la seguridad respecto de la defensa.
- ▶ Utilización de la fuerza de acuerdo a estándares internacionales (Reglas ONU).
- ▶ Conformación y jerarquización del sistema de control interno de la corrupción y el abuso policial.

- ▶ Incorporación de la mujer en lugares de dirección y planificación.
- ▶ Incorporación de los lineamientos y contenidos curriculares de la formación y capacitación policial y de los manuales de instrucción básica y normativa de derechos humanos aplicables a la labor policial.

Unidad 4

# Función de la policía

U4

## La seguridad pública y la institución policial

Lo primero que nos dice Saín, en su libro *El leviatán azul* (2015), es que la Policía es la institución gubernamental más conocida y al mismo tiempo la menos comprendida.

¿Qué nos quiere decir con esta afirmación?

Que sea la más conocida significa que todos los miembros de una sociedad conocen, en mayor o menor medida, los servicios que brinda la Policía y cómo hay que comportarse en su presencia. Y que sea la menos comprendida significa que muchas veces resulta muy difícil justificar y explicar de una manera clara y precisa por qué la Policía funciona de la manera en que lo hace.

Para comprender un poco más a la institución policial vamos a comenzar analizando qué se entiende por **gobierno de la seguridad pública** y cuáles son las funciones de la Policía.

Según Saín (2015), el gobierno de la seguridad pública es el conjunto de estructuras y procesos institucionales que tienen como misión: a) formular, implementar y evaluar las políticas de seguridad pública, y b) la dirección y administración del sistema institucional que lleva esto a cabo.

En este contexto, una política de seguridad pública es el

“...conjunto de estrategias e intervenciones públicas implementadas por diferentes actores estatales y sociales —públicos o privados— a los efectos específicos de abordar y resolver aquellos riesgos y conflictos, concretos o previsibles, de carácter violento y/o delictivo, que lesionen los derechos y las libertades de las personas en un determinado ámbito espacio-temporal”. (Saín, 2015, p.68).

Es decir, **es una política de gestión del conflicto, el delito y la violencia**. Cuando decimos «gestión» hacemos referencia a todo un conjunto de acciones que tienen que ver con la prevención, la conjuración e investigación administrativa y la persecución penal.

Vale destacar que los conflictos son parte inherente de las relaciones sociales, y de acuerdo a lo que indica la ley, es parte crucial de cualquier régimen democrático la resolución de los mismos.

Ahora bien, cuando el conflicto no puede ser resuelto de acuerdo a lo que la legalidad indica, la violencia suele ser el medio que se emplea para resolverlo y así es como algunos conflictos sociales adquieren la impronta de delitos o se expresan a través de hechos delictivos.

# Componentes de la política de seguridad pública

Volviendo a la política de seguridad pública, debemos saber que siempre tiene dos componentes fundamentales: un **diagnóstico** y **estrategia**.

## Diagnóstico

Si el éxito de un sistema de seguridad se juzga por la capacidad que tiene de conjurar las amenazas que se le presentan, entonces resultará primordial conocer cuáles son.

El diagnóstico da cuenta de situaciones de violencia, conflictos y delitos —diagnóstico **situacional**— y del estado de situación normativo, organizativo y funcional del sistema institucional de seguridad pública —diagnóstico **institucional**—.

## Estrategia

Las estrategias son las acciones que guían a las instituciones que tienen a cargo la seguridad y que pueden servir para adecuarlas y modernizarlas —estrategias instrumentales— o para controlar las situaciones de violencia y delito mediante su prevención o conjuración —estrategias sustantivas—.

Los diagnósticos y las estrategias se elaboran y llevan a cabo en el marco del proceso gubernamental. Es importante tener en cuenta que este proceso no es lineal ni ordenado, sino que está a travessado por tensiones, disputas y puntos de vista diferentes.

En lo que hace al diagnóstico, tenemos que saber que son elaborados y actualizados de manera permanente: no es que hacemos un diagnóstico situacional o institucional de una vez y para siempre, y luego pasamos el resto de nuestra gestión —tanto policial como política— sin volver a hacerlo. Por otro lado, también debemos saber que no podemos pasarnos todo el tiempo haciéndolos, explicando el delito, la violencia o los problemas que posee nuestra institución y quedarnos allí, como «buenos espectadores» o «relatores expertos» del mundo del delito y la violencia.

Con ese diagnóstico que realizamos lograremos identificar dónde estamos parados y a partir de allí nos comenzamos a preguntar hacia dónde queremos ir, cuál es el escenario situacional o institucional que deseamos. Esto, que no es más que una parte de todo **proceso de planificación**, se lleva adelante con una **estrategia de seguridad pública**, tanto en su faceta de **estrategia institucional como de estrategia de control del delito y la violencia**.

Ahora bien, ¿qué rol juega la Policía en este proceso gubernamental? Según Saín, en la Argentina el gobierno de la seguridad ha sido históricamente desarrollado por la Policía, lo cual

ha dado forma a una especie de gobernabilidad policial de la seguridad pública.

## Rol de la Policía en el proceso gubernamental

Sin embargo, nos dice Saín, dicho ejercicio no ha sido desenvuelto de manera proyectada, integrada y secuencial, sino que la mayoría de las veces fue llevado a cabo de forma fragmentada y desvinculada en sus fases, o desconectada entre las partes intervinientes y con fluctuaciones signadas por idas y vueltas permanentes.

Tampoco ha sido ineludiblemente desarrollado de manera pública y controlada, puesto que se efectuó mayormente en circuitos soterrados y exentos de controles democráticos. Y no siempre tales labores fueron realizadas en función de la protección ciudadana y del control efectivo del delito, sino, predominantemente, de la preservación de ciertas prerrogativas institucionales corporativas o de servicios políticos extrainstitucionales o ilegales.

Cuando nos preguntamos cuál debe ser **la función policial** debemos comenzar analizando el **uso de la fuerza**, que es el recurso policial por excelencia y lo que define la especificidad policial.

Tal como vimos, siguiendo a Bayley, lo que distingue y diferencia a la Policía de otras instituciones modernas, no sólo es el uso eventual o real de la fuerza física, sino el hecho de **tener la autorización social y legal para usarla en determinadas circunstancias**.

Nuevamente hacemos mención a la «capacidad» o «potencia» que tiene la Policía para el uso de la fuerza: **se trata más de una proyección simbólica de una representación disuasiva de la Policía que del recurso efectivo de la fuerza física**. Y esto es algo que vemos continuamente en el trabajo policial: ¿Qué fuerza se usa más: la simbólica o la real? Claramente la simbólica, porque la amenaza de la fuerza representa el mismo papel que la fuerza.



Lo segundo que nos preguntamos cuando hablamos de función policial, tiene que ver con **el vínculo entre la policía y el gobierno**. Como bien sabemos, la **Policía forma parte del sistema de seguridad pública de todo Estado**, es decir, es una instancia políticamente subordinada al gobierno estatal.

¿Qué significa esto? Según Saín, que es el gobierno el que fija la doctrina policial, su organización y quien establece los lineamientos políticos y estratégicos en cuyo marco la institución desarrolla sus acciones.

En tercer lugar, cuando hablamos de función policial, hacemos referencia al **control del delito**. Tal como vimos en las clases anteriores, la función y la labor básica de la Policía moderna, vigente desde mediados del siglo XIX, giran en torno del control del delito, llevado a cabo mediante su prevención e investigación. A las tareas de **prevención e investigación** debemos sumarle el **mantenimiento del orden público** como función y labor policial.

El control del delito supone un amplio espectro de labores tendientes a prevenir, conjurar e investigar hechos delictivos o actividades criminales —potenciales o cometidos— mediante el desarrollo de dos conjuntos de tareas básicas: a saber, **el policiamiento preventivo y el policiamiento complejo**. ¿En qué consiste cada uno de ellos?:

## Policiamiento preventivo

El **policiamiento preventivo** abarca el conjunto de tareas y actividades policiales tendientes a **identificar** para luego poder **evitar, obstaculizar o impedir** la realización de actos que, dadas determinadas circunstancias y elementos objetivos y concurrentes, pudieran resultar siendo hechos delictivos.

Ello puede suponer una serie de diversas labores desenvueltas mediante ciertas **acciones disuasorias inmediatas y directas de hechos que impliquen un riesgo o peligro evidente y que están orientadas a su prevención directa**.

En la práctica, las labores de policiamiento preventivo tienen como marco habitual de referencia lo que Saín llama delitos patéticos, es decir, un conjunto reducido de eventos delictivos que cuentan con ciertas particularidades fenomenológicas.

Dichos eventos:

- a. se desarrollan en un escenario espacio-temporal acotado;
- b. son de alta visibilidad;
- c. se desenvuelven generalmente en la vía pública;
- d. tienen una marcada impronta violenta;
- e. producen fuertes impactos entre sus víctimas y ante el resto de la sociedad;
- f. cuentan con una significativa regularidad territorial.
- g. en gran medida se manifiestan como hechos toscos, burdos, que son de fácil identificación y detección.

Entre ellos sobresalen los asaltos, robos y hurtos de diversos tipos; las lesiones; las riñas; los desórdenes violentos; los homicidios dolosos cometidos en la vía pública; la compraventa de mercancías prohibidas; los ataques sexuales, y las privaciones de la libertad.

La prevención policial de este tipo de eventos no aborda ni interviene sobre las condiciones sociales que lo favorezcan, determinen su comisión o su reproducción regular en un determinado escenario social.

El policiamiento preventivo tiene como fin la evitación disuasoria o conjuración fáctica inmediata, las cuales solo se llevarán a cabo a través de la proximidad de la presencia o reacción policial ante el hecho concreto —independientemente de las modalidades de intervención, el dispositivo o los medios o estrategias policiales—.

Asimismo, en general existe un conjunto de eventos delictivos que regularmente no forman parte de los objetivos del policiamiento preventivo —ya sea por su carácter soterrado, sus manifestaciones poco visibles públicamente o su escasa significación dramatizante—, como por ejemplo:

- ▶ aquellos cometidos en la esfera privada o íntima de las personas o de los núcleos primarios —tales como los delitos derivados de situaciones de violencia doméstica, de género o raciales—;
- ▶ aquellos inscriptos en la criminalidad organizada;
- ▶ los denominados delitos de cuello blanco —tales como los fraudes, la evasión tributaria y el lavado de dinero—;
- ▶ los delitos ecológicos;
- ▶ la corrupción o los delitos políticos;
- ▶ los desórdenes, infracciones y delitos leves que cercenan la situación de seguridad local en los ámbitos vecinales o barriales.

## El policiamiento complejo

El **policiamiento complejo** abarca el conjunto de tareas tendientes a evitar, interrumpir o conjurar las actividades delictivas desarrolladas por **grupos delictivos organizados**. Esto se hace a través de la producción de inteligencia, el seguimiento y la investigación de tales grupos y emprendimientos, apuntando a su conjuración, persecución penal y desarticulación.

Según Saín el crimen organizado se define por la existencia de grupos organizados compuestos por tres o más personas, que existen y actúan concertadamente durante cierto tiempo con el propósito de cometer uno o más delitos graves con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden

material; intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo; o atentar contra los poderes públicos, el orden constitucional y la vida institucional. (2015, p.95)

Esta definición propuesta por el autor nos hace poner la mirada sobre la *oferta* delictiva, es decir, sobre quienes cometen delitos como el tráfico y comercialización de drogas ilegales; las diferentes modalidades del tráfico y venta ilegal de armas; el robo, *doblaje* y desarme de automóviles, y la venta ilegal de autopartes; los robos calificados y los asaltos cometidos por los denominados *piratas del asfalto* o el secuestro de personas.

Al respecto, es importante detenernos a pensar brevemente al crimen organizado desde la *demandada*. Desde este enfoque podemos ver que estos grupos criminales se forman para brindar esos bienes y servicios prohibidos que pide la sociedad y que son de escasa circulación o altamente regulados. Así, el crimen organizado se define y explica porque hay grandes sectores de la sociedad que demandan y terminan comprando artículos robados, *piratas*, etc., como por ejemplo: drogas y sustancias prohibidas, o quieren comprar auto-partes o teléfonos a menor precio que en el mercado legal.

Volviendo al análisis del **policiamiento complejo**, el mismo implica:

- ▶ El desarrollo de acciones de inteligencia criminal para identificar, conocer y analizar los hechos y actividades delictivas llevadas a cabo por las organizaciones ilegales.
- ▶ Conocer las modalidades y manifestaciones fenomenológicas de las organizaciones ilegales.
- ▶ Conocer y analizar las circunstancias estructurales y coyunturales, los factores determinantes y condicionantes en cuyo marco se produce el crimen organizado.
- ▶ Conocer y analizar las personas o grupos criminales —tanto en su carácter de autores, instigadores, cómplices o encubridores— y sus consecuencias institucionales y sociales mediatas e inmediatas.

También supone acciones de conjuración criminal compleja abocadas a:

- ▶ Neutralizar, impedir, dificultar o desarticular el accionar criminal y/o los grupos delictivos complejos o sus actividades;
- ▶ mediante operaciones policiales de vigilancia y/o interceptación tanto de dichas actividades como de personas o grupos que prestan apoyo o protegen a las organizaciones criminales o participan de sus actividades delictivas;
- ▶ mediante operaciones policiales conjuntas o combinadas, desarrolladas con organismos o secciones especializadas de otras fuerzas de seguridad, instituciones policiales o agencias de inteligencia, sean nacionales, provinciales o extranjeras.

Ahora bien, **la Policía no pasa todo su tiempo haciendo prevención, investigación o mante-**

**niendo el orden público:** muchas de sus acciones responden, más bien, a **demandas fácticas de prestaciones de servicios y de regulaciones sociales** que se originan en la sociedad o en las propias estructuras gubernamentales.

¿Qué significa esto? Que hay una **brecha**, una distancia a veces mayor y a veces menor, **entre lo que la Policía debe hacer por mandato formal y lo que la Policía termina haciendo todos los días**. Al respecto, vale la pena citar un fragmento completo de Goldstein:

*La función de la policía es increíblemente compleja dado que el alcance total de las responsabilidades policiales es extraordinariamente amplio ¿Qué es lo que la policía hace con su tiempo cuando ella no está trabajando en asuntos relacionados con la criminalidad? [...] La mayor parte de las horas está dedicada a cuidar de accidentes y personas enfermas, animales heridos y perdidos, y gente embriagada o drogada, además de tratar con disturbios familiares, peleas entre grupos de adolescentes y reuniones bullisiosas, eso sin hablar de los registros de daños a propiedades, accidentes de tránsito, personas desaparecidas y bienes hallados y perdidos. Tales pesquisas suponen la cantidad de tiempo dedicada a administrar los sistemas de registros y licencias, cuidar del tráfico, lidiar con reclamos de estacionamientos prohibidos, controlar la multitud en eventos públicos y, aun, lidiar con otros peligros y con deficiencias del servicio municipal que requieren atención. La principal área de actuación de la policía está localizada en las regiones más populosas y miserables de las grandes ciudades, donde la combinación de pobreza, desempleo, lugares destruidos, bajo nivel de instrucción y otros elementos de la desorganización social resultan, muchas veces, en que los policías son llamados para hacer el papel de padres o de algún otro pariente, y ocupar el lugar de asistentes sociales, inspectores de morada, abogados, médicos y psiquiatras. Es aquí también que la policía más frecuentemente cuida de aquellos que no se saben cuidar: los carentes, los borrachos, los viciados, los enfermos mentales, los seniles, los alienados, los deficientes físicos y los niños. (Sain, 2009)*

Esta evidencia, tan bien descrita por Goldstein, pone en tela de juicio el propio **papel institucional de la Policía moderna**, ya que —contrariamente a lo que dice la mitología popular— no funciona, la mayor parte de las veces, como combatiente del crimen o como instancia de aplicación de la ley, sino, más bien, como **proveedora de una serie de servicios para los miembros de la población**.

Por eso, Sain nos recomienda que miremos cuáles son las tareas reales de la policía, más allá de sus mandatos legales, es decir que: *qué hace la policía y cómo lo hace*.



## PARA PENSAR

Efectivamente, más allá del control del delito, el trabajo policial transcurre en gran medida en torno de actividades y acciones orientadas al mantenimiento del orden público, mediante el desarrollo de labores orientadas a evitar, impedir o poner fin a desórdenes hechos de violencia que vulneren la paz social.

La Policía dirige el mayor esfuerzo institucional hacia el desarrollo de estas tareas que son lo que Saín denomina una forma de **armonización de las libertades públicas**.

Para lograr el mantenimiento del orden público y preservar la paz social, la institución policial trabaja para 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 que vulnere la situación de seguridad de las personas.

Para eso, la Policía realiza diferentes tareas tales como:

- ▶ la dispersión de grupos tumultuosos en la vía pública;
- ▶ la conjuración de disturbios o hechos perturbadores de la convivencia;
- ▶ el control de grandes concentraciones de personas en espectáculos o actos colectivos y públicos;
- ▶ el control del tránsito vehicular y de la circulación en la vía pública;
- ▶ la vigilancia y el cuidado de los espacios y lugares públicos de circulación, esparcimiento o concentración de personas;
- ▶ la neutralización o conjuración de conflictos familiares, sindicales, gremiales o sociales que implican situaciones de violencia prohibidas;
- ▶ la intervención asistencial a suicidas, grupos de riesgo, urgencias, accidentes, incendios, catástrofes naturales, etc.

Lo cierto, es que estas tareas terminan ocupando gran parte del trabajo cotidiano de la Policía soterrando su propósito fundamental, lo cual genera que los/las uniformados/as se transformen en agentes dispuestos para atender y remediar todo tipo de situaciones asumiendo, para tales fines, diferentes modalidades. Ahora bien, esta extensa gama de labores orientadas al mantenimiento del orden público, o derivada de éste, no agota las tareas que cotidianamente lleva a cabo la Policía, ya que ésta también desenvuelve un conjunto de actividades que configuran una suerte de asistencialismo policial.

En efecto, tal como nos dice Bittner (2001), la disposición de la Policía a brindar asistencia a personas con problemas da forma a una serie de acciones y tareas desarrolladas regularmente por la institución, tales como la prestación de ayuda ante situaciones de emergencia o a personas en riesgo, perdidas, desorientadas o que sufrieron lesiones graves, la provisión de información al público, el control de animales sueltos o la derivación a otras agencias o servicios sociales.

Al respecto debemos preguntarnos ¿qué implica que una de las funciones de la Policía sea brindar esta especie de asistencialismo policial? Como ejemplo, tenemos el número de emergencia 911: todos los problemas que tiene una sociedad se resuelven llamando a ese número. Todo se canaliza en ese número telefónico que, de alguna manera, representa a todo el Estado pero está personificado y a cargo de la institución policial.

La comunidad en general llama para reportar que hay personas accidentadas en la vía pública, para hacer denuncias de venta de droga o robos, para preguntar por los síntomas de una

enfermedad o pedir ayuda por la pérdida de una mascota.



## PARA PENSAR

Ahora bien, vale preguntarse ¿le corresponde a la Policía ocuparse de todos estos temas? ¿Está capacitada para abordarlos? ¿Es la única organización que debe hacerse cargo de resolverlos? ¿Formamos policías para estas temáticas? ¿Tenemos recursos humanos, tecnológicos y de movilidad para afrontarlos? ¿Hasta qué punto debemos usar la Policía para abordarlos? ¿Cuál es la responsabilidad política en la resolución de estos problemas?

Cada una de estas preguntas puede ser respondida desde diferentes lugares y a través de los distintos modelos policiales que veremos en las próximas unidades, luego de analizar en detalle el marco normativo. Más allá de las diferentes respuestas que encontremos, no debemos dejar de realizar esas preguntas que en el fondo nos llevan a reflexionar sobre nuestra Policía, sobre lo que implica pensar un modelo de Policía de proximidad y sobre todas las cosas a mejorar nuestra institución policial.

Unidad 5

# Marco legal de la actuación policial

U5

## Acerca de las leyes y su estructura

Para comenzar nuestro análisis nos parece acorde repasar la estructura jerárquica de las leyes. Lo vamos a hacer de una manera sencilla observando la pirámide de Kelsen.

### JERARQUÍA DE LAS NORMAS Pirámide de Kelsen



En el gráfico se observa como ley madre a la Constitución Nacional a la par de los tratados internacionales, que según el art. 75, inc. 22 de la CN, indica que todo tratado al que adhiere y ratifica nuestro país, gozan de jerarquía constitucional.

## ¿Qué es un tratado internacional?

Es un acuerdo entre sujetos de derecho internacional destinado a producir determinados efectos jurídicos: crear una obligación, resolver una ya existente o modificarla.

Estos acuerdos no solo se realizan entre Estados, también pueden realizarse entre otros organismos como la ONU, el FMI, etc.

Lo que más nos interesa es el peso que tienen a la hora de generar, adecuar, modificar o anular leyes o reglamentaciones. Continuando con la estructura de la pirámide, siguen las leyes nacionales a las cuales las provincias adhieren.

Por debajo continúan los decretos parlamentarios, las leyes provinciales y sus constituciones. Recordemos que cada provincia dictamina sus propias constituciones y leyes, siempre subsumidas a las nacionales y a los tratados internacionales. Y, por último, encontramos las sentencias judiciales y los contratos entre particulares.

## Marco legal de la actuación policial

A continuación analizaremos algunas particularidades que contiene cada ley, poniendo especial énfasis en la filosofía de su concepción, ya que consideramos oportuno para tratar de interpretar la lógica de la reglamentación policial.

Para comenzar nuestro análisis es necesario tener presente la discusión entre dos grandes marcos conceptuales de la seguridad que se dio en nuestro país en torno al regreso de la democracia.

Por un lado se encontraba la Doctrina de Seguridad Nacional (DSN), que fue introducida en la región en plena Guerra Fría y llevada adelante principalmente por regímenes políticos enmarcados en el autoritarismo.

Este modelo trataba de manera indiferente a los temas de defensa y seguridad, tenía una concepción estadocéntrica de la cuestión y las amenazas internas o externas tenían el mismo tratamiento. Prevalcía una lógica de orden público, lo que consideraba a cualquier disenso social como una amenaza a este supuesto orden, justificando así, la acción represiva a través de las estructuras y métodos diseñados para la defensa nacional.

Esto comenzaría a cambiar con el regreso de la democracia en nuestro país en 1983 y la posterior sanción de la [Ley 23.554 de Defensa Nacional](#), en 1988, donde se establece de forma definitiva la diferencia entre Defensa Nacional y Seguridad Interior. Esta diferenciación —vigente hasta el día de hoy— deja bien en claro que las Fuerzas Armadas tienen limitado su accionar, correspondiendo a las fuerzas de seguridad y a las Policías ocuparse de los asuntos de la seguridad en el plano interno.

En el artículo 2 se establece que *«La Defensa Nacional es la integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva, para enfrentar las agresiones de origen externo. Tiene por finalidad garantizar de modo permanente la soberanía e independencia de la Nación Argentina, su integridad territorial y capacidad de autodeterminación; proteger la vida y la libertad de sus habitantes»*.

Es importante tener en cuenta el contexto histórico y político de esos tiempos: el mundo salía de la Guerra fría, en la Argentina la transición democrática no terminaba de clausurarse y el país sufría, al igual que toda América Latina, una profunda crisis económica que daría lugar a la implementación de medidas políticas y económicas signadas por una lógica de reducción del Estado.

Si bien esta ley luego sufrió la modificación de algunos de sus artículos en los 90, y luego en 2006 y 2018, el espíritu de la misma se mantiene intacto.

## Ley 24.059 de Seguridad Interior

Esta ley nacional, promulgada el 6 de enero de 1992, 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**, como lo indica su artículo primero.

En sus principios básicos, la [Ley de Seguridad Interior](#) estipula a lo largo de sus primeros 5 artículos estas definiciones:

*ARTÍCULO 1° — La presente ley 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.*

*ARTÍCULO 2° — A los fines de la presente ley se define como seguridad interior a 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.*

*ARTÍCULO 3° — La seguridad interior implica el empleo de los elementos humanos y materiales de todas las fuerzas policiales y de seguridad de la Nación a fin de alcanzar los objetivos del artículo 2°.*

*ARTÍCULO 4° — La seguridad interior tiene como ámbito espacial el territorio de la República Argentina, sus aguas jurisdiccionales y su espacio aéreo.*

*ARTÍCULO 5° — 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.*

Según el artículo 2 del decreto reglamentario de la Ley 24.059, se entiende por **esfuerzo nacional de Policía**, a la acción coordinada de los medios y organismos que dispone el Estado nacional y los Estados provinciales, comprensiva de las previsiones para el empleo de las Fuerzas Policiales y Fuerzas de Seguridad, a los fines del mantenimiento de la seguridad interior.

## Leyes 13.482 y 13.982

Como ya sabemos, la [Ley 13.982](#) de la Provincia de Buenos Aires **establece el régimen legal de la Policía de la provincia**. En sus artículos encontraremos todo lo relacionado al ingreso, derechos, deberes y prohibiciones, carreras, escalafones, licencias, etc. En resumen, encontraremos la **reglamentación laboral**.

En la [Ley 13.482](#) de Provincia de Buenos Aires se puede observar la composición, funciones, organización, dirección y coordinación de las Policías de la provincia de Buenos Aires, conforme a criterios de desconcentración y descentralización (art. 1). El artículo 3 nos brinda la definición de Policía: «*Las policías de la provincia de Buenos Aires, son instituciones civiles armadas, jerarquizadas y de carácter profesional*».

También encontraremos en el Título II, normas procedimentales básicas. En su artículo 9 dice que «*Su accionar deberá adecuarse estrictamente al principio de razonabilidad, evitando todo tipo de actuación abusiva, arbitraria o discriminatoria que entrañe violencia física o moral contra las personas así como también al principio de gradualidad, privilegiando las áreas y el proceder preventivo y disuasivo antes que el uso de la fuerza y procurando siempre preservar la vida y la libertad de las personas*». Nótese la semejanza con el artículo 2 de la Ley 24.059.

## Ley 12.154

La [Ley 12154](#) de la Provincia de Buenos Aires establece las bases jurídicas e institucionales fundamentales del **sistema de seguridad pública provincial** (artículo 1 °).

Lo más importante y novedoso que promueve esta ley es la inclusión del «pueblo» como participante fundamental en la gestión de la seguridad. La reglamentación propone la creación de los foros de participación ciudadana, cuya misión y funciones se describen en el artículo 3 —el cual analizaremos en las próximas unidades junto a otros aspectos de esta ley que (junto a la creación de la Policía Local), orienta a la Institución hacia un **modelo de Policía Comunitaria**—.

## Resolución Nro. 835/2014. Creación de las Policías Locales

El día 30 de junio del año 2014, el gobernador de la Provincia de Buenos Aires, Daniel Scioli, firma el [Decreto N° 373/2014](#) por el cual, en su primer artículo, instruye al Ministro de Seguridad de la provincia —por ese entonces Alejandro Granados— a crear la Superintendencia de Seguridad Local cuyo objetivo, según lo expresa el segundo artículo, es el de: «*[...] fortalecer la prevención del delito a nivel municipal y potenciar la descentralización operativa de la policía*». Asimismo, el artículo 3 faculta al Ministro «*[...] a establecer la unidad orgánica que ejercerá la coordinación estratégica, dirección, control y supervisión de la actividad operativa de la Superintendencia*». Dos días después, el 2 de julio, mediante la [Resolución N°835](#), el Ministro de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, crea las **Unidades de Policía de Prevención Local 3 (UPPL)**.

## Misión de las UPPL

*ARTÍCULO 7º.- Misión. Las “Unidades de Policía de Prevención Local” tendrán como misión esencial la prevención de delitos y contravenciones, actuando con características de policía de proximidad, coordinando su actuación con los municipios y demás unidades policiales.*

Este artículo, además de la misión del cuerpo policial, nos define el modelo de policía, que será el de **proximidad** y que analizaremos con el avance de las unidades venideras.

## Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley

Este código establece normas mínimas que, como funcionarios/as encargados/as de hacer cumplir la ley, debemos respetar en nuestras funciones. Proporciona herramientas para que nuestro trabajo cumpla con la ética que un funcionario profesional debe tener haciendo hincapié en los derechos humanos, en contra de la tortura y apelando a un modelo del uso racional de la fuerza, entre otros. Una particularidad interesante que posee este código es la siguiente afirmación de que «Todo órgano de aplicación de la ley debe ser representativo de la comunidad en su conjunto, obedecerla y responder ante ella».



### PARA PENSAR

Lo que supone que la Policía debería entablar relaciones de trabajo con las personas a las que debe servir y proteger, la comunidad, orientando el policiamiento a un modelo comunitario.

## Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley

Estos principios recomiendan, entre otras cosas, medidas a tomar en relación al **empleo de la fuerza y el uso del arma de fuego** y al respecto indican que solo puede utilizarse la fuerza **de manera excepcional** cuando todos los demás medios legítimos (legalidad) resulten ineficaces (oportunidad) y las condiciones de su aplicación (moderación y proporcionalidad) puedan argumentarse (rendición de cuentas) en relación con la importancia del objetivo legítimo (legalidad) que se desea alcanzar.

Todas estas leyes y reglamentos son utilizados por el Estado para dar legitimidad a las Policías, licitud que explica y justifica por qué la ciudadanía debe obedecer a su Policía.

Si estos principios no están presentes, el accionar policial va a verse cuestionado.

Además, este conjunto de leyes, proporciona el marco legal que define las reglas de operación policial, lo cual implica que el uso de la fuerza —aunque es reconocido como potestad policial— se encuentra sometido a ciertas reglas que proveen de mayor previsibilidad a la labor policial, permitiendo que como oficiales podamos tomar decisiones tácticas sobre el tipo de fuerza al que recurriremos en cada situación para así lograr nuestros objetivos.

Unidad 6

# Defensa nacional y seguridad interior

U6

## Concepto y diferenciación

Resulta importante distinguir la Defensa Nacional de la Seguridad Interior como dos grandes campos —que hacen a elementos de la soberanía estatal y al ejercicio del poder— los cuales son profundamente distintos.

Desde la teoría del Estado y la ciencia política es ampliamente desarrollado que uno de los fundamentos para la aparición de los Estados es la búsqueda de seguridad por parte de los habitantes. Ello se basa en la premisa de que el ser humano, de manera individual o aislada, no puede resguardar de manera efectiva su integridad física y sus bienes.

Una definición restringida de la seguridad alude a la capacidad estatal para asegurar la integridad de las personas, sus bienes y derechos frente a cualquier ataque o agresión ya sea por parte de otro conciudadano (seguridad) o una agresión externa proveniente de otro Estado (defensa).

La **seguridad** en el Estado moderno parte de un **derecho de los ciudadanos** a la vez que se constituye como una **obligación por parte del Estado**.



### LECTURAS SUGERIDAS

Se recomienda leer las siguientes leyes que hacen tanto al sistema de defensa nacional como al de seguridad interior:

- ▶ Ley de Defensa Nacional N° 23.554.
- ▶ Ley de Seguridad Interior N° 24.059
- ▶ Ley de Adhesión de la Provincia de Buenos Aires N° 12.294.
- ▶ Decreto Reglamentario de la Ley de Seguridad Interior 1273/1992.
- ▶ Ley del Sistema de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires N°12.154 y sus modificatorias.

## Defensa nacional

El sistema de defensa nacional ha sido desarrollado para **prevenir y repeler amenazas y ataques militares provenientes de otro Estado** —lo que habitualmente es llamado un ataque extranjero— y que frente a dicha situación permite situar al Estado agresor como enemigo.

**Aclaración:** la clasificación de enemigo solo se reserva para el ámbito de defensa en caso de hostilidades, encontrándose vedada el uso de dicha terminología en el ámbito de la seguridad interior.

La Defensa Nacional protege a los habitantes de agresiones externas y protege la soberanía e independencia de la Nación.

La Ley 23.554, en su 2.º artículo, define a la Defensa Nacional como *la integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva, para enfrentar las agresiones de origen externo. Tiene por finalidad garantizar de modo permanente la soberanía e independencia de la Nación Argentina, su integridad territorial y capacidad de autodeterminación; proteger la vida y la libertad de sus habitantes.*

## Derecho Internacional Humanitario (DIH)

En el pasado, la utilización de tecnología y armamento militar se llevaba a cabo de manera absoluta e irrestricta, lo cual, en tiempos de guerra, dejaba como resultado soldados y civiles —de todos los Estados intervinientes— heridos y fallecidos. En la actualidad existe una rama del derecho internacional que es el **Derecho Internacional Humanitario (DIH)** cuyo propósito, según la Organización de los Estados Americanos (OEA) es la de «limitar y evitar el sufrimiento humano en tiempo de conflicto armado. En este sentido, el DIH limita los métodos y el alcance de guerra por medio de normas universales, tratados y costumbres, que limitan los efectos del conflicto armado con el objetivo de proteger a personas civiles y personas que ya no estén participando en hostilidades»<sup>1</sup>.

El año 1864 marcó un hito en el derecho internacional humanitario, cuando se suscribe el primer **Convenio de Ginebra** —aunque desde la antigüedad ya existían normas consuetudinarias (costumbre), tratados de paz y acuerdos que, de alguna manera, reglaban ciertos aspectos de las agresiones entre estados—. Justamente, el derecho a la guerra y el derecho en la guerra (*ius ad bellum* y *ius in bello*, en latín) tienen el sentido de limitar la utilización de la fuerza entre Estados.

Por citar un ejemplo, el artículo 2.º de la Carta de las Naciones Unidas expresa que “*los Estados se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado*”. Nuestro país ha adherido a los Convenios de Ginebra de 1949 y sus protocolos adicionales entre los que se regula: la protección de heridos y enfermos de las fuerzas armadas en campaña; heridos, enfermos y náufragos de las fuerzas armadas en el mar; prisioneros de guerra; protección de las personas civiles, incluso en los territorios ocupados. Asimismo, ha firmado diferentes tratados y pactos internacionales tendientes a prohibir la utilización de armas de destrucción masiva y prohibición de tortura, entre otros.

1 OEA. Departamento de Derecho Internacional: [http://www.oas.org/es/sla/ddi/derecho\\_internacional\\_humanitario.asp](http://www.oas.org/es/sla/ddi/derecho_internacional_humanitario.asp)

## Sistema de defensa

Hechas las aclaraciones previas, en Argentina, el sistema de defensa está descrito en la Ley N° 23.554 y se compone, según su artículo 2.º, de la siguiente manera:

- a. *El Presidente de la Nación;*x
- b. *El Consejo de Defensa Nacional;*
- c. *El Congreso de la Nación, en ejercicio de las facultades conferidas por la Constitución Nacional para el tratamiento de las Comisiones de Defensa de ambas Cámaras;*
- d. *El Ministro de Defensa;*
- e. *El Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas;*
- f. *El Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea de la República Argentina;*
- g. *Gendarmería Nacional y Prefectura Naval Argentina en los términos que prescribe la presente Ley;*
- h. *El Pueblo de la Nación mediante su participación activa en las cuestiones esenciales de la Defensa, tanto en la paz como en la guerra de acuerdo a las normas que rijan la movilización, el Servicio Militar, el Servicio Civil y la Defensa Civil.*

Puede llamar la atención la inclusión de Gendarmería Nacional y Prefectura Naval Argentina —ya que forman parte del Sistema de Seguridad Interior como Fuerzas Federales de Seguridad— pero ello obedece, en parte, a la creación con raigambre castrense y dependencia orgánica de dichas fuerzas del Ministerio de Defensa. Con la aprobación de la Ley de Seguridad Interior, pasan a formar parte de dicho sistema de seguridad interior y en 2010 —con la creación del Ministerio de Seguridad de la Nación— salen de la órbita del Ministerio de Defensa para depender orgánicamente de este.

Las Fuerzas Armadas que componen el sistema de defensa argentino son el Ejército Argentino, la Armada de la República Argentina y la Fuerza Aérea Argentina.

El artículo 20 de la Ley 23.544 establece precisiones acerca de las Fuerzas Armadas para la República Argentina:

*“Las Fuerzas Armadas son el instrumento militar de la Defensa Nacional y se integran con medios humanos y materiales orgánicamente estructurados para posibilitar su empleo en forma disuasiva y efectiva. Sus miembros se encuadrarán en toda circunstancia bajo un mando responsable de la conducta de sus subordinados.*

*Estarán sometidas a un régimen de disciplina interna, y ajustarán su proceder al Derecho Nacional e Internacional aplicable a los conflictos armados.”*

Del artículo transcrito vale resaltar la adecuación de las Fuerzas Armadas al régimen de disciplina y al derecho aplicable a conflictos armados como señaláramos anteriormente. Por

último, sobre la Defensa Nacional cabe señalar que es el Presidente de la Nación el comandante en jefe de todas las Fuerzas Armadas de la Nación conforme se desprende del artículo 99, inc. 12 de la Constitución Nacional. Además, en caso de ocurrir, es el Presidente de la Nación quien conduce integral y militarmente la guerra (Ley 23.544, art. 10).

## Seguridad interior

Formulada la definición y composición de la Defensa Nacional, la diferencia con Seguridad Interior se vuelve más clara. Las diferencias no radican únicamente en quienes conforman cada una, ya sea Fuerzas Armadas o Policiales y Fuerzas Federales de Seguridad Federales, sino qué derecho es aplicable a cada uno —ya que si bien comparten el derecho del uso legítimo de la fuerza, las circunstancias hipotéticas de cada uno difieren diametralmente—.

En la historia de nuestro país —como en tantos otros Estados en los que se sucedieron golpes que terminaron consolidando gobiernos de facto que interrumpieron el sistema democrático—, las fuerzas de seguridad no fueron ajenas a dicho proceso y en determinados casos han participado de tales acciones. En este sentido, se resalta que en la [Ley de Defensa Nacional](#) —para hacer aún más tajantes los diferentes campos de actuación en materia de seguridad—, se establece que la Seguridad Interior será regida por una ley especial y que *para dilucidar las cuestiones atinentes a la Defensa Nacional, se deberá tener permanentemente en cuenta la diferencia fundamental que separa a la Defensa Nacional de la Seguridad Interior.* (Ley 23.554, art. 4)

Así las cosas, en diciembre de 1991 es sancionada la [Ley 24.059 de Seguridad Interior](#). La cual define a la Seguridad Interior 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.*

Como se ve, la Seguridad Interior implica resguardar más allá de la integridad física individual, alcanza también a la libertad y al patrimonio de las personas, sus derechos y garantías. Pero además comprende también asegurar el sistema institucional bajo el cual se organiza el Estado.

La jurisdicción territorial, el ámbito espacial que abarca la Seguridad Interior está delimitada por el territorio de la República Argentina, sus aguas jurisdiccionales y su espacio aéreo (Ley N° 24.059, art. 4).

Según el artículo 7 el Sistema de Seguridad Interior está compuesto por:

- a. *El Presidente de la Nación;*
- b. *Los Gobernadores de las provincias que adhieran a la presente ley;*
- c. *El Congreso Nacional;*
- d. *Los Ministros del Interior, de Defensa y de Justicia;*
- e. *La Policía Federal, la Policía de Seguridad Aeroportuaria y las Policías provin-*

*ciales de aquellas provincias que adhieran a la presente; (inciso sustituido por art. 92 de la Ley N° 26.102 B.O. 22/6/2006)*

f. *Gendarmería Nacional y Prefectura Naval Argentina.*

El/la Presidente/a delega en el Ministerio de Seguridad de la Nación la conducción del esfuerzo nacional de Policía teniendo bajo su órbita la actuación de Policía Federal, Policía de Seguridad Aeroportuaria, Gendarmería Nacional y Prefectura Naval Argentina. Cada fuerza de seguridad federal tiene su ámbito específico de actuación conforme normativa específica que reglan la jurisdicción federal. Por fuera de su ámbito de actuación, las fuerzas de seguridad federales pueden ser empleadas bajo 3 supuestos (Ley 24.059, art. 23):

g. *Cuando estén en peligro colectivo la vida, la libertad y el patrimonio de los habitantes de una región determinada;*

h. *Cuando se encuentran gravemente amenazados en todo el país o en una región determinada del mismo, los derechos y garantías constitucionales o la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal;*

i. *En situación de desastre según los términos que norman la defensa civil.*

Además, podrán actuar en la jurisdicción provincial fuera del ámbito federal a requerimiento del Gobernador/a provincial; o sin requerimiento del Gobernador/a en caso de intervención federal o dictado del estado de sitio.

## Esfuerzo Nacional de Policía y FFSS

El esfuerzo nacional de Policía está definido en el artículo 2 del Decreto Reglamentario de la Ley de Seguridad Interior. Allí dice lo siguiente:

*Se entiende por esfuerzo nacional de policía, a la acción coordinada de los medios y organismos que dispone el Estado Nacional y los Estados Provinciales, comprensiva de las previsiones para el empleo de Policiales y Fuerzas de Seguridad, a los fines del mantenimiento de la seguridad interior. Los recursos humanos y materiales a emplearse en el sistema de seguridad interior comprenden a los correspondientes a Prefectura Naval Argentina, Gendarmería Nacional, Policía Federal Argentina y Policías de las Provincias adheridas.*

Todas las FFSS tienen la misión de prevenir y hacer cesar las acciones delictivas y la función de ser auxiliares de la justicia, amén de las funciones específicas de cada una en los distintos ámbitos de competencia que tienen asignados.

► **Gendarmería Nacional Argentina:** tiene como misión fundamental proveer la seguridad en zona de fronteras, ejerciendo también funciones de auxiliar aduanera, migratoria y sanitaria así como de protección ambiental.

- ▶ **Prefectura Naval Argentina:** actúa como autoridad marítima ejerciendo funciones de policía de seguridad de la navegación, protección ambiental, auxiliar aduanera, migratoria y sanitaria.
- ▶ **Policía Federal Argentina:** con asiento en todo el país, cumple funciones de policía de seguridad en todo el territorio y tiene un rol fundamental en la cooperación internacional a través de Interpol.
- ▶ **Policía de Seguridad Aeroportuaria:** su principal función es la de garantizar la seguridad en el ámbito jurisdiccional aeroportuario.

Sistema de seguridad de la Provincia de Buenos Aires (Ley Provincial de adhesión N° 12.294 y Ley N° 12.154 y sus modif.)

La Provincia mediante la **Ley N° 12.294** adhiere a la Ley de Seguridad Interior. Crea un **Consejo Provincial de Complementación para la Seguridad Interior** que tiene como fin elaborar planes de acciones de conjuntas y convenios con Nación y otras Provincias relativos al intercambio de información y provisión de equipamiento (comunicaciones, móviles y armamento).

En el artículo 4 se establece que *El sistema policial provincial mantendrá relaciones con otras policías y demás autoridades con fines de cooperación, reciprocidad o ayuda mutua a través de los convenios que al efecto suscriba el Ministro de Justicia y Seguridad.*

Ahora bien, por la Ley Provincial N° 12.154 y sus modificatorias se establece el Sistema Provincial de Seguridad Pública. Allí, en concordancia con definiciones ya expuestas sobre seguridad se determina que *la seguridad pública es materia de competencia exclusiva del Estado y su mantenimiento le corresponde al Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. La seguridad pública importa para los ciudadanos, el goce y ejercicio de sus derechos, libertades y garantías constitucionales.* Dentro del sistema incluye a los siguientes actores institucionales:

**ARTÍCULO 5.-** *El sistema de seguridad pública está integrado por los siguientes componentes:*

- a. *El Gobernador de la Provincia.*
- b. *El Poder Legislativo de la Provincia.*
- c. *El Poder Judicial de la Provincia (Inciso OBSERVADO por el Decreto de Promulgación n° 2797/98 de la presente Ley).*
- d. *El Sistema Penitenciario Bonaerense.*
- e. *El Sistema de Instituciones de Menores.*
- f. *El Patronato de Liberados.*
- g. *El Sistema de Defensa Civil.*
- h. *(Texto según Ley 13482) Las Policías de la Provincia de Buenos Aires forman partedel Sistema de Seguridad Pública de la Provincia.*

- i. *(Inciso DEROGADO por Ley 13482) La Policía de Investigaciones Judiciales.*
- j. *(Inciso DEROGADO por Ley 13482) La Policía de Seguridad Vial.*
- k. *Los Foros Departamentales de Seguridad.*
- l. *Los Foros Municipales de Seguridad.*
- m. *Los Foros Vecinales de Seguridad*
- n. *Los Defensores Municipales de la Seguridad.*
- o. *(Inciso incorporado por Ley 13210 y posterior modificación por Ley 13482) Los in-tendentes de los Municipios que tengan Policía de Seguridad Comunal.”*

Respecto al listado, valen hacer las siguientes aclaraciones. Al decir inciso observado quiere decir que está tachado y no forma parte del texto; lo mismo para los incisos derogados. Entonces, ni el Poder Judicial de la Provincia de Buenos Aires, ni la Policía de Investigaciones Judiciales, ni la Policía de Seguridad Vial forman parte del mentado Sistema.

El/la Gobernador/a de la Provincia como Jefe/a de la Administración Pública es quien tiene a cargo implementar políticas del sistema de seguridad pública (Ley 12.154, art. 6).

## Acerca de la Inteligencia

Como introducción a la Inteligencia diremos que inteligencia no es igual a información. Son conceptos que pueden resultar similares pero en el campo aplicado son profundamente diferentes, así como no es igual reunión de información que reunión de inteligencia puesto que para hablar, verdaderamente, de **Inteligencia** debe existir la **información más el análisis de la misma**.

En términos sencillos, inteligencia es **el producto obtenido luego de que los datos recolectados sean evaluados y analizados** mientras que información se reduce al conocimiento no procesado, a la mera reunión de los datos.

La producción de inteligencia está presente en las fuerzas de seguridad y cuerpos policiales federales y de las provincias específicamente en la llamada Inteligencia Criminal. La cual se vincula a la mutación del delito individual, basado en óperas toscas, al delito organizado.

La Ley de Inteligencia Nacional es la **N° 25.520**, modificada por la Ley N° 27.126 y los Decretos 256 de 2015, 52 de 2019 y 214 de 2020.

A continuación se transcriben definiciones del artículo 2 de la Ley de Inteligencia Nacional

que hacen la Inteligencia Nacional, Contrainteligencia, Inteligencia Criminal, Inteligencia Estratégica Militar y el Sistema de Inteligencia Nacional:

1. *Inteligencia Nacional a la actividad consistente en la obtención, reunión, sistematización y análisis de la información específica referida a los hechos, riesgos y conflictos que afecten la Defensa Nacional y la seguridad interior de la Nación.*
2. *Contrainteligencia a la actividad propia del campo de la inteligencia que se realiza con el propósito de evitar actividades de inteligencia de actores que representen amenazas o riesgos para la seguridad del Estado Nacional.*
3. *Inteligencia Criminal a la parte de la Inteligencia referida a las actividades criminales específicas que, por su naturaleza, magnitud, consecuencias previsibles, peligrosidad o modalidades, afectan la libertad, la vida, el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional.*
4. *Inteligencia Estratégica Militar a la parte de la Inteligencia referida al conocimiento de las capacidades y debilidades del potencial militar de los países que interesen desde el punto de vista de la defensa nacional, así como el ambiente geográfico de las áreas estratégicas operacionales determinadas por el planeamiento estratégico militar.*
5. *Sistema de Inteligencia Nacional al conjunto de relaciones funcionales de los organismos de inteligencia del Estado Nacional, dirigido por la Secretaría de Inteligencia a los efectos de contribuir a la toma de decisiones en materia de seguridad exterior e interior de la Nación.”*

Hay **férreas limitaciones a la producción de Inteligencia debido a derechos y garantías constitucionales**, libertades individuales que deben respetarse en un estado democrático. El artículo 4 ° de la ley citada estipula 4 prohibiciones:

1. *Realizar tareas represivas, poseer facultades compulsivas, ni cumplir funciones policiales o de investigación criminal.*
2. *Obtener información, producir inteligencia o almacenar datos sobre personas, por el solo hecho de su raza, fe religiosa, acciones privadas, u opinión política, o de adhesión o pertenencia a organizaciones partidarias, sociales, sindicales, comunitarias, cooperativas, asistenciales, culturales o laborales, así como por la actividad lícita que desarrollen en cualquier esfera de acción.*
3. *Influir de cualquier modo en la situación institucional, política, militar, policial, social y económica del país, en su política exterior, en la vida interna de los partidos políticos legalmente constituidos, en la opinión pública, en personas, en medios de difusión o en asociaciones o agrupaciones legales decualquier tipo.*
4. *Revelar o divulgar cualquier tipo de información adquirida en ejercicio de sus funciones relativa a cualquier habitante o a personas jurídicas, ya sean públicas o privadas, salvo que mediare orden o dispensa judicial.”*

De igual forma, en el artículo 5 se establecen las restricciones para acceder y se consideran inviolables —salvo orden judicial— a las comunicaciones telefónicas, postales y todo tipo de sistema de envío de objetos, imágenes, toda información, archivos, registros y/o documentos de no acceso público.

En el ámbito de **Inteligencia Nacional**, se considera como organismos de dicho Sistema a la **Secretaría de Inteligencia**, la **Dirección Nacional de Inteligencia Criminal** y la **Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica Militar**.

En la actualidad, la **Agencia Federal de Inteligencia (AFI)** — que reemplaza a la llamada **Secretaría de Inteligencia (ex SIDE)** —, es el organismo superior del Sistema de Inteligencia Nacional y lo dirige (art. 7).

Importa de la AFI que entre sus funciones (art. 8) están las de producir inteligencia mediante obtención, reunión y análisis de información referida a hechos, riesgos y conflictos que afecten a la Defensa Nacional y la Seguridad Interior a través de los organismos que forman parte del Sistema. Además, tiene como función producir inteligencia criminal referida a los delitos federales complejos relativos a terrorismo, narcotráfico, tráfico de armas, trata de personas, cibercrimes y atentatorios contra el orden económico y financiero, delitos contra los poderes públicos y el orden constitucional, con medios propios de obtención y reunión de información.

Unidad 7

# Seguridad pública

U7

## Concepto

La Ley Provincial de Seguridad Pública Nro. 12.154 —promulgada el 5 de agosto de 1998—, establece las bases jurídicas e instituciones fundamentales del sistema provincial de seguridad pública, regulando su composición, misiones, funciones, organización, dirección y funcionamiento así como las bases jurídicas e institucionales para la formulación, gestión y control de las políticas y directivas de seguridad pública en el ámbito provincial.

Lo más importante y novedoso que promueve esta ley es la inclusión del **pueblo como participante fundamental en la gestión de la seguridad**. Propone la creación de **los foros de participación ciudadana**.

En su artículo 2, la ley establece que el Estado posee competencia exclusiva en materia de seguridad pública y que al Gobierno de la Provincia le corresponde su mantenimiento, importando para los ciudadanos el goce y ejercicio de sus derechos, libertades y garantías constitucionales.

Cuando la ley expresa el término «derechos» se refiere a los **derechos humanos** que deben ser respetados por el Estado y por los terceros. Cuando hablamos de derechos humanos subyacen dos ideas fundamentales:

- ▶ La dignidad inherente a cada persona humana;
- ▶ y los límites al poder de los Estados.

Los derechos humanos inspirados en valores de dignidad, justicia, igualdad y libertad, implican obligaciones de los Estados en favor de todas las personas. Y los mismos, reúnen ciertas características:

- ▶ Universales. Por ser propios a la persona.
- ▶ Imprescriptibles y progresivos. Una vez reconocidos, su vigencia no caduca.
- ▶ Irrenunciables, inalienables e intransferibles. No se pueden renunciar, no pueden negociar con ellos, ni el estado puede disponer de los derechos de los ciudadanos.
- ▶ Inviolables. Los DD HH no admiten ser violados en ninguna situación.
- ▶ Obligatorios. Los derechos humanos imponen al Estado la obligación concreta de respetarlos aunque no haya una ley que así lo diga.
- ▶ Integrales. Todos los derechos humanos están incluidos dentro de la misma escala jerárquica, es decir, que no se puede establecer ningún tipo de jerarquía y tienen el mismo

nivel de importancia.

► **Exigibles.** Se dispone de instrumentos, mecanismos y procedimientos a fin de obtener la protección de sus derechos y en caso de violación, para conseguir su debida reparación.

Internacionales. Los derechos humanos gozan de un fuerte carácter transnacional. La comunidad internacional puede y debe intervenir cuando considere que un Estado está violando los DDHH de su población.

Según el orden cronológico en que fueron receptados por las constituciones de los estados pueden clasificarse en:

► **Derechos de primera generación:** son los clásicos derechos civiles y políticos como el derecho a la vida, a la integridad física y moral, a la dignidad, la justicia, a la igualdad y la libertad, derecho a participar en la organización estatal, a elegir y ser elegido y a agruparse políticamente; derecho de trabajar y ejercer industria, de comerciar, de propiedad, de libre expresión, de asociación, de libre profesión de culto, de sufragio, etc.

► **Derechos de segunda generación:** emergen como derechos sociales, económicos y culturales en el constitucionalismo del siglo XX como la protección legal del trabajo, la jornada limitada de trabajo, el descanso y vacaciones remuneradas, la estabilidad en el empleo público, la organización sindical libre y democrática, la jubilación y pensiones móviles, la huelga, la defensa del bien de familia, el acceso a vivienda digna, la gratuidad y equidad en la educación pública estatal, la defensa del valor de la moneda, etc.

► **Derechos de tercera generación:** llamados derechos de la solidaridad y contemplan cuestiones de carácter supranacional. Han sido receptados en las reformas constitucionales de 1994 y entre ellos tenemos el derecho a la paz, al desarrollo económico, a la libre determinación de los pueblos, derecho a un medio ambiente sano, derechos de los usuarios y consumidores, protección del patrimonio cultura, etc. O sea, derechos que afectan a toda la humanidad.

► Se opina que hay derechos humanos de cuarta generación, como por ejemplo la manipulación genética, el derecho a visitar el patrimonio histórico y cultural de la humanidad y también los derechos a la tecnología.

Cuando la ley refiere al término libertad, en sentido amplio se refiere a la facultad que tiene todo hombre de desenvolverse, ejercitando sus derechos de un modo consciente y autónomo, dentro y bajo la garantía de la ley. Incluye tanto la:

► libertad física —esto es el derecho a no ser arrestado sin causa justa y sin forma legal y la libertad de circulación—;

► la libertad de intimidad o tutela de la vida privada que es la facultad que tienen las personas de disponer de una esfera o espacio privado sin que el Estado o los particulares se entrometan en él —por ejemplo, la inviolabilidad de correspondencia o de domicilio—.

Por último, en lo que se refiere a las garantías constitucionales podemos definir las como aquellos medios legales que contempla la Norma Fundamental para asegurar la protección de un derecho, es decir que les permiten a los individuos defender y hacer respetar sus derechos.

Veamos dos ejemplos de nuestra Constitución Nacional:

Artículo 18: Debido proceso. Es un conjunto de garantías procesales que tienen por objeto asistir a los individuos durante el desarrollo del proceso, y así protegerlos de los abusos de las autoridades y permitirles la defensa de sus derechos.

Artículo 43: a través de éste artículo se le otorga rango constitucional a 3 garantías:

► **Recurso de amparo:** es el instrumento procesal con el que se ejerce la acción de amparo (*es una acción judicial breve cuyo fin es proteger derechos y libertades reconocidos en la Constitución, tratados o leyes que estén siendo —o exista el peligro de serlo— lesionados ilegal o arbitrariamente por actos u omisiones de particulares del estado*). Los jueces deben restablecer de inmediato a través de este recurso, aquel derecho que es restringido ilegítimamente de forma clara y manifiesta. Cabe destacar que el amparo también se encuentra establecido en los Tratados Internacionales: Pacto de San José de Costa Rica (art.25).

► **Hábeas corpus:** es una garantía cuya finalidad es resguardar la libertad física de las personas ante restricciones o perturbaciones ilegítimas que pudieran sufrir, por ejemplo, un arresto arbitrario. El proceso que se inicia a través de esta garantía debe ser rápido y breve, teniendo inicialmente que determinar el carácter ilegítimo de la medida en consideración.

► A través del artículo 43 (último párrafo), se incorpora definitivamente el hábeas corpus a la Constitución. La regulación legal —el hilado fino— de esta garantía se encuentra en la Ley 23.098. A partir de la reforma del año 94 el hábeas corpus se utiliza también ante casos de desaparición forzada de personas.

El habeas corpus se encuentra consagrado en los tratados internacionales:

- a. El Pacto de San José de Costa Rica.
- b. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

► **Hábeas Data:** se trata de una garantía cuya finalidad consiste en la protección de los datos personales, que habilita a las personas a exigir información sobre los datos (y el uso que hacen de ellos) que organismos tanto públicos como privados tengan sobre la propia persona o su familia. Incorporado en el artículo 43 tercer párrafo de la Constitución Nacional. Además se encuentra regulado por la Ley 25.326 del 4 de octubre del año 2000. Esta garantía protege el derecho a la intimidad y a la privacidad.

## Acción coordinada de la ciudadanía y las instituciones de la Provincia de Buenos Aires

En el artículo 3 de la ley se establece que la seguridad pública implica la **acción coordinada y la interacción permanente del pueblo** de la Provincia de Buenos Aires y de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal, particularmente referida a las Policías de la Provincia, a la seguridad privada y a la participación comunitaria.

La idea de coordinación tiende a que la población y las instituciones públicas de la Provin-

cia aseguren la seguridad pública mediante la **concertación de medios y esfuerzos en común**. Encuentran principal relevancia para dicho objetivo la labor de las Policías de la Provincia, las actividades en materia de seguridad privada y los mecanismos de participación ciudadana.

## La importancia de las Policías en la protección de la seguridad pública

A través de las Policías, el Estado provincial contribuye a la prosecución adecuada de los fines establecidos en la Ley 12.154, por cuanto dichas instituciones integran en forma preventiva, disuasiva y/o mediante el uso efectivo de la fuerza, en protección de los derechos de los habitantes de la provincia.

Recordemos que las Policías son definidas en el artículo 3 de la Ley 13.482 –Ley de Unificación de las Normas de las Policías, promulgada el 20/06/2006–, como instituciones civiles armadas, jerarquizadas y de carácter profesional.

Recordar que ésta misma ley la divide en 5 áreas:

- ▶ Área de las Policías de Seguridad
- ▶ Área de las Policías de Investigaciones
- ▶ Área de la Policía de Información
- ▶ Área de la Policía de Comunicaciones y Emergencias
- ▶ Área de Formación y Capacitación Policial.

## Sistema Provincial de Seguridad Pública

Tal como venimos viendo, **el Sistema Provincial de Seguridad Pública** lo establece la ley en el artículo 4, donde dice que la finalidad del mismo es la formulación, gestión, implementación y control de las políticas de seguridad pública desarrolladas en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, particularmente referidas a las Policías de la Provincia de Buenos Aires.

Que dicho sistema de seguridad pública está integrado por los varios componentes, artículo 5:

- a. *Gobernador de la Provincia.*
- b. *Poder legislativo de la Provincia.*
- c. *Sistema Penitenciario Bonaerense, que se entraba bajo la órbita del Ministerio de Justicia y Seguridad de la Provincia.*
- d. *Sistema de Instituciones de Menores. En la Provincia de Buenos Aires el Patronato de Menores se encuentra a cargo de los Tribunales de Menores, los Asesores de*

*incapaces que forman parte del Ministerio Público Fiscal y el Ministerio de Desarrollo Humano de la Provincia.*

- e. El patronato de Liberados. Es una institución oficial que ejerce funciones de asistencia y contralor conforme disposición judicial respecto de personas que obtuvieron su libertad condicional.*
- f. El sistema de Defensa Civil. Integrado, entre otros, por la Dirección General de Defensa Civil que depende del Ministerio de Justicia y Seguridad y distintas Asociaciones de Bomberos Voluntarios existentes en la Provincia de Buenos Aires.*
- g. Las Policías de la Provincia de Buenos Aires.*
- h. Los Foros departamentales de Seguridad.*
- i. Los Foros Municipales de Seguridad.*
- j. Los Foros Vecinales de Seguridad.*
- k. Los Defensores Municipales de la Seguridad*
- l. Los Intendentes de los municipios que tengan Policía de Seguridad Comunal.*

Según el artículo 6, el Gobernador de la Provincia de Buenos Aires —en su carácter de Jefe de la Administración de la Provincia— tiene a su cargo la implementación de las políticas del sistema de seguridad pública y la [ley de Ministerios](#) —Nro. 13.175— establece que el Ministro asiste al Gobernador en la determinación y ejecución de políticas en materia de seguridad pública y tiene a su cargo la dirección y organización de las Policías.

## Consejo Provincial de Seguridad Pública

Continuando con el estudio de la Ley 12.154, encontramos que, a través del artículo 7, se crea el **Consejo Provincial de Seguridad Pública** cuya misión es colaborar con el Ministro de Seguridad para la elaboración de planes, proyectos y propuestas e implementación de las políticas de seguridad pública.

Según el artículo 8, este Consejo está compuesto por:

- a. El Ministro Secretario de Seguridad, quien ejercerá la Presidencia.*
- b. El Ministro Secretario de Gobierno.*
- c. El Ministro Secretario de Justicia.*
- d. El Secretario General de la Gobernación.*
- e. Dos (2) Diputados y dos (2) Senadores en representación igualitaria del oficialismo y oposición.*

El Presidente designará a un funcionario de su Ministerio, quien desempeñará el cargo de Secretario del Consejo Provincial de Seguridad Pública y también será quien determina el reglamento de organización y funcionamiento, siendo objeto prioritario de su misión indicar los temas y cuestiones que considere convenientes o aconseje su tratamiento, análisis y estudio.

## La participación ciudadana en la seguridad pública

El artículo 10 establece que el pueblo de la provincia de Buenos Aires es el sujeto fundamental de la seguridad pública.

Es un derecho de los habitantes de la provincia de Buenos Aires y un deber de su Gobierno promover la efectiva participación comunitaria en la elaboración, implementación y control de las políticas de seguridad pública, conforme a la presente ley.

La participación comunitaria se hace efectiva en la actuación de foros:

- ▶ vecinales de seguridad,
- ▶ municipales de seguridad,
- ▶ departamentales de seguridad, y
- ▶ por los defensores municipales de la seguridad.

### Foros Vecinales de Seguridad

En el ámbito de actuación territorial de cada Comisaría integrante de las Policías de Seguridad, se crea un Foro Vecinal de Seguridad el cual estará integrado por aquellas organizaciones o entidades comunitarias no gubernamentales, de reconocida participación social e interesadas en la seguridad pública y que actúen en dicho ámbito territorial.

Los Foros Vecinales de Seguridad se organizarán y funcionarán según criterios de flexibilidad y operatividad.

Los titulares del Departamento Ejecutivo de los Municipios de la Provincia de Buenos Aires confeccionarán un registro de organizaciones y entidades comunitarias no gubernamentales por ámbito de actuación territorial de cada Comisaría integrante de las Policías Departamentales de Seguridad, mediante convocatoria pública y en la forma que determinen, debiendo asegurar la representatividad de las mismas.

Serán funciones de los Foros Vecinales de Seguridad establecida por la ley en su artículo 16:

- a. *Entender e intervenir en las cuestiones atinentes a la seguridad pública vecinal.*
- b. *Evaluar el funcionamiento y las actividades de las Policías de la Provincia y de los prestadores del servicio de seguridad privada, en su ámbito de actuación.*

- c. *Formular sugerencias y propuestas y solicitar informes a los titulares de las Comisarías.*
- d. *Intervenir en los planes de prevención de actividades y hechos delictivos o vulneratorios de la seguridad pública y en los planes de mantenimiento de la situación de seguridad pública desarrollados por las Comisarías correspondientes a su ámbito de actuación.*
- e. *Derivar inquietudes y demandas comunitarias y formular propuestas al Foro Municipal de Seguridad que corresponda.*
- f. *Informar y asesorar a los vecinos acerca de toda cuestión o asunto atinente a la seguridad pública en el ámbito vecinal.*
- g. *Invitar a autoridades o funcionarios públicos provinciales y/o municipales, con actuación en su ámbito territorial, para tratar cuestiones y asuntos atinentes a la seguridad pública del ámbito vecinal.*

Cada Foro Vecinal de Seguridad establecerá su organización, sus normas de funcionamiento y dictará su propio reglamento y el Poder Ejecutivo de la Provincia dictará las normas de procedimiento que resulten necesarias para la puesta en marcha y funcionamiento de los Foros Vecinales de Seguridad.

## Foros Municipales de Seguridad

En el ámbito territorial de cada Municipio de la provincia de Buenos Aires, se crea un Foro Municipal de Seguridad.

Los Foros Municipales de Seguridad estarán integrados por el titular del Departamento Ejecutivo del Municipio o un representante designado por éste, miembros del Departamento Deliberativo del Municipio —conforme a criterios de proporcionalidad en la representación partidaria—, representantes de organizaciones o entidades comunitarias y sectoriales de carácter municipal, y un representante de instituciones religiosas.

El Municipio confeccionará un registro de entidades comunitarias y sectoriales con actuación en su jurisdicción, debiendo asegurarse la genuina representatividad de aquéllas y la viabilidad funcional y deliberativa del Foro.

Los Foros Municipales de Seguridad se organizarán y funcionarán según criterios de flexibilidad y operatividad.

El artículo 21 establece que los Foros Municipales de Seguridad tendrán como funciones:

- a. *Entender e intervenir en las cuestiones y asuntos atinentes a la seguridad pública municipal.*
- b. *Evaluar el funcionamiento de las Policías de la Provincia y de los prestadores del servicio de seguridad privada, en su ámbito de actuación.*

- c. Formular sugerencias y propuestas, y solicitar informes a los titulares de las Comisarías, todo ello en su ámbito de actuación.
- d. Intervenir en los planes de prevención de actividades y hechos delictivos vulneratorios de la seguridad pública y en los planes de mantenimiento de la situación de seguridad pública desarrollados por las Policías de la Provincia correspondientes a su ámbito de actuación.
- e. Derivar inquietudes y demandas comunitarias, y formular propuestas al Defensor Municipal de Seguridad.
- f. Informar y asesorar a los vecinos acerca de toda cuestión o asunto atinente a la seguridad pública en el ámbito municipal.
- g. Invitar a autoridades o Funcionarios públicos provinciales y/o municipales, con actuación en su ámbito territorial, para tratar cuestiones o asuntos atinentes a la seguridad pública del ámbito municipal.
- h. Elegir al Defensor Municipal de la Seguridad en los términos previstos por la presente Ley.

**Artículo 22.-** En todos los casos las convocatorias al Foro Municipal de Seguridad, deberán publicitarse adecuadamente y sesionarán con los presentes, no existiendo quórum mínimo.

**Artículo 23.- (Texto según Ley 12.987)** En caso de que un determinado ámbito territorial de la Provincia resultara de interés para la política de Seguridad Provincial y no se encontrara implementado en el mismo la constitución del Foro Municipal de Seguridad, el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires podrá —a requerimiento del titular del ejecutivo municipal— convocarlo por sí con iguales procedimientos y objetivos que los indicados en la presente Ley. No constituir el Foro Municipal de Seguridad en la forma fijada en la presente Ley, constituirá falta grave del titular del departamento ejecutivo municipal.

## Foros Departamentales de Seguridad

En el ámbito territorial de cada Departamento Judicial de la Provincia, se crea un **Foro Departamental de Seguridad**.

**ARTICULO 25.-** Los Foros Departamentales estarán integrados por los Defensores Municipales de la Seguridad con actuación en el Departamento Judicial; el Fiscal de Cámaras Departamental, cuatro legisladores provinciales, nominados por sus respectivas cámaras en igual número con representación igualitaria de oficialismo y oposición; los titulares de los Departamentos Ejecutivos de los Municipios que integran el Departamento Judicial; un representante del Colegio de Abogados, un representante del Colegio o Asociación de Magistrados, un representante de las Cámaras Empresariales, un representante del sector agrario o sector especial si lo hubiere, un representante de

*los Colegios profesionales, un representante de las organizaciones gremiales y un representante de las instituciones religiosas del Departamento.*

**Artículo 26.-** *Cada Foro Departamental de Seguridad establecerá su organización y sus normas de funcionamiento y dictará su propio reglamento.*

**Artículo 27.-** *Los Foros Departamentales de Seguridad tendrán como funciones:*

- a.** *Entender e intervenir en las cuestiones y asuntos atinentes a la seguridad pública departamental.*
- b.** *Evaluar el funcionamiento y las actividades de las Policías de la Provincia y de los prestadores de seguridad privada, en su ámbito de actuación.*
- c.** *Intervenir en los planes de prevención de actividades y hechos delictivos vulneratorios de la seguridad pública y en los planes de mantenimiento de la situación de seguridad pública desarrollados por las Policías de la Provincia correspondientes a su ámbito de actuación.*
- d.** *Participar en la implementación de políticas y/o programas referidos a seguridad pública en el ámbito departamental.*
- e.** *Coordinar actividades y acciones, en forma conjunta, con los Defensores Municipales de Seguridad.*
- f.** *Solicitar informes y proponer medidas institucionales y planes de acción acerca de las diferentes áreas de la Seguridad Pública Provincial a los titulares de la Policía de Seguridad y a los Delegados de las Policías de Investigaciones y de Seguridad Vial.*

## **Defensor Municipal de la Seguridad**

La ley establece, en su artículo 28, que se crea la figura del Defensor Municipal de la Seguridad en el ámbito del Ministerio de Seguridad siendo este último quien resultará la Autoridad de Aplicación, quien ejercerá potestades de dirección y control y resolverá según criterios de oportunidad, mérito y conveniencia.

El Defensor Municipal de la Seguridad y su suplente serán elegidos por mayoría simple de votos de los miembros del Foro Municipal de Seguridad. El voto será individual y secreto contando cada entidad con un voto. La Presidencia del Foro Municipal de la Seguridad remitirá a la Autoridad de Aplicación los antecedentes de los aspirantes elegidos y el detalle de los votos recibidos para cada uno.

Podrá ser nominado y elegido como Defensor Municipal de la Seguridad aquella persona que reúna las siguientes condiciones:

- a. *Ser ciudadano argentino.*
- b. *Poseer una residencia previa de 5 años en el lugar donde cumplirá sus funciones.*
- c. *Tener 30 años de edad como mínimo.*
- d. *Haber obtenido título secundario o su equivalente según la Ley Federal de Educación.*
- e. *No debe encontrarse inhabilitado, concursado ni debe tener condenas penales por delitos dolosos o procesamiento penal firme por iguales delitos, ni haber sido objeto de sanciones administrativas que hayan culminado en cesantía o exoneración, ni inhabilitaciones profesionales.*
- f. *Acreditar una probada vocación de servicio en temas comunitarios a través de su acción en organizaciones de la jurisdicción que corresponda.*
- g. *Realizar la capacitación referida precedentemente.*

Es incompatible con el cargo de Defensor Municipal de la Seguridad:

- a. *Ejercer funciones públicas electivas.*
- b. *Pertenecer a Fuerzas Militares o de Seguridad, esta última pública o privada, como personal en actividad o con retiro activo, retirado o jubilado.*
- c. *Desempeñar cargos políticos partidarios.*
- d. *Revistar como funcionario o agente de la Administración Pública Nacional, Provincial o Municipal, con excepción de actividades de docencia o investigación.*

El Defensor Municipal de la Seguridad cesará en sus funciones una vez vencidos los dos años que se establecen como duración de su mandato, pudiendo ser elegido por un solo período consecutivo.

**Artículo 41.-** *Serán causales del cese del mandato la concurrencia de factores de incompatibilidad, renuncia, incapacidad sobreviniente, condena o procesamientos firmes por delitos dolosos, notorio incumplimiento, o negligencia en el desarrollo de sus funciones.*

*El pedido de cese deberá ser instado como mínimo por el veinticinco (25) por ciento de la entidades del Foro que posean no menos del setenta (70) por ciento de asistencia a la reuniones que se hubieran desarrollado. Dicho pedido deberá resolverse con previo debate del caso y otorgando al Defensor Municipal de la Seguridad la posibilidad de su descargo.*

**Artículo 43.-** *Serán funciones del Defensor Municipal de la Seguridad:*

- a. *Convocar a los miembros del Foro Municipal de Seguridad y al responsable local de las Policías de la Provincia, según corresponda, a reuniones para tratar diversas*

*cuestiones e inquietudes que los mismos tuvieran respecto de los temas de seguridad locales. Dichas reuniones deben convocarse al menos una vez por bimestre.*

**b.** *Facilitar la comunicación, el entendimiento, y la cooperación entre los distintos actores comunitarios y las Policías de su jurisdicción.*

**c.** *Proponer cursos de acción y los procedimientos adecuados tendientes a satisfacer las inquietudes expuestas en el Foro Municipal de Seguridad.*

**d.** *Verificar el accionar de las Policías de su jurisdicción, a los fines de detectar hechos irregulares u omisiones, sobre la base de normas vigentes, reglamentos y procedimientos de aplicación, o bien conductas que pudieran implicar ejercicio abusivo, ilegítimo, irregular defectuoso, arbitrario, discriminatorio, inconveniente o inoportuno en el quehacer de las mismas.*

**e.** *Recorrer el área bajo su jurisdicción con circuitos, fechas y horarios preestablecidos e igualmente establecer circuitos imprevistos a fin de recibir las inquietudes, quejas o denuncias en materia de seguridad por parte de Entidades Comunitarias o ciudadanos en los sitios en donde los mismos se hallen localizados.*

**f.** *Elevar las actuaciones que genere a la Autoridad de Aplicación para su posterior instrumentación.*

**g.** *Proponer a la misma las inquietudes que recepte o lo que surja de su propia observación y las medidas que tiendan a mejorar la seguridad en el área que le compete.*

**h.** *Remitir un informe mensual de su actividad a la Autoridad de Aplicación la cual lo distribuirá a las entidades del Foro y demás organizaciones de la comunidad.*

Unidad 8

# Prevención del delito

U8

## Concepto

Antes de comenzar con el estudio de diversos modelos policiales que nos permitan arribar a una conceptualización propia sobre la **policía de proximidad**, habiendo clarificado algunos conceptos básicos en materia de Seguridad y teniendo conocimiento de la normativa específica que constituye el marco de la actuación policial en nuestro país, consideramos importante abordar algunos aspectos de lo que atañe a los debates generados en materia de prevención del delito.

En los últimos años, conforme los asuntos de seguridad ciudadana han cobrado un relieve especial en los debates y preocupaciones de la ciudadanía, se ha tomado conciencia de la necesidad de promover reformas tendientes a modernizar la acción estatal respecto de la producción del servicio de seguridad, particularmente en materia de diseño, implementación y evaluación de estrategias de control del delito y la violencia.

Muchos han sostenido que una de las mejores opciones para reducir el delito es por medio del endurecimiento de penas, sobre la convicción de que penas más graves disuadirían a los criminales de acometer hechos disvaliosos al orden jurídico. Otras opiniones han fortalecido la idea de que una Policía «más dura» es igual a una Policía menos tolerante a las más mínimas contravenciones. En síntesis, «mano dura y tolerancia cero» son dos caras de una misma moneda que, en nuestra opinión, manifiestan la convicción de un modo de gestionar la conflictividad social —particularmente aquella que deriva en delito y violencia— basada en la creencia de que con la mera superioridad coactiva del Estado sobre las actividades criminales, e incluso mediante el castigo ejemplar a perturbaciones menores, se resuelven dichos conflictos.

Esta concepción se basa en una idea de orden, es decir, concibe al fenómeno criminal como un desequilibrio, un desajuste o una ruptura del equilibrio social natural. En este sentido una política de seguridad es pensada como una política de restablecimiento del orden. La comprensión de un determinado orden huye a la posibilidad de un **debate democrático** y anula a su **vez el reconocimiento y análisis de los conflictos que se sitúan en la base de un fenómeno criminal**. Es necesario entonces, **comprender al conflicto como una característica inherente a toda sociedad** y orientar las políticas de seguridad en sentido de comprender y abordar las problemáticas, más allá de la faz punitiva.

Una buena descripción de la visión contemporánea de gestionar la conflictividad aludida, la realiza el profesor Juan Carlos Ruiz (2004):

Las políticas de seguridad ya no son represivas. El debate entre lo preventivo y lo represivo, tan candente en los años 1970 y 1980, desapareció y hoy en día ya existe mayor consenso en torno a que la política de seguridad debe tener, en las grandes ciudades, un carácter preventivo. Sucede, no obstante, que cada país entiende la prevención de manera diferente.

En nuestro país, ha ido desarrollándose la idea, tanto en las agencias gubernamentales abocadas a la dirección de las políticas públicas de seguridad (y también la articulación de ellas con otras acciones estatales orientadas a producir el bienestar general) como así también en los comandos institucionales de las Policías y Fuerzas de Seguridad, de que **se debe privilegiar el**

**accionar preventivo antes que el uso efectivo de las medidas de coacción directa.**

Por lo tanto, la prevención como eje estructurante del desempeño policial debe organizar las estrategias institucionales; el modelo organizacional; la implementación táctica de las acciones y operaciones policiales como así también las doctrinas y modelos de formación y capacitación.

En tal sentido, se hace patente la certeza de que las políticas de seguridad deben involucrar a la prevención como un nuevo modelo de gestión de la seguridad, lo cual exige una mirada más compleja sobre los fenómenos criminales y un criterio de eficiencia policial basado en la **eficacia operativa con un mínimo costo sobre las libertades y garantías constitucionales.**

Siguiendo una definición realizada por Henri Feraud (1978)

(...) la acción preventiva de la policía es el conjunto de acciones que puede llevar a cabo en un espíritu de preservación y asistencia, a fin, de una parte, de evitar que ciertas personas caigan o reincidan en la delincuencia y, de otra parte, que ciertas personas se conviertan en víctimas de infracciones.

Entonces la acción preventiva pasa a ser más que un mero conjunto de acciones y se constituye en un espíritu de preservación que refleja, a su vez, el carácter asistencial —que deviene de la condición de servicio público— y centra su objetivo en la protección de las personas —tanto de aquellas que infringen la ley como de las que resultan víctimas del hecho delictivo—.

Tener una mirada de la complejidad nos hace asumir que la conflictividad puede ser abordada a través de diversos mecanismos que no deben necesariamente vincularse con la aplicación de la fuerza o coacción directa; no al menos en su plano material.

Con relación a los **mecanismos para el abordaje de una situación conflictiva**, se destaca la necesidad de desarrollar **competencias comunicativas** y **capacidades de planificación y acción** por oposición a la mera imposición de la fuerza como único recurso posible. Por otro lado, fortalecer una **nueva eficiencia policial** —tal como fue descrita en el párrafo anterior— implica, sin más, organizar al conjunto de actores que intervienen en la seguridad ciudadana sobre la tarea de obstaculizar la producción de actividades delictivas o infracciones, es decir, **prevenir más que intervenir sobre un hecho consumado**, teniendo en cuenta que brindar seguridad es un deber del Estado, pero que tiene por fin garantizar el goce efectivo de los derechos de todos.

Así, la prevención se torna central pero es fundamental observar que en el conjunto de actividades tendientes a obstaculizar o evitar delitos e infracciones, las Policías cuentan, al menos, con dos tipos de técnicas:

- a. **Técnicas policiales intromisivas**, tales como allanamientos de morada, registros o requisas y demás medidas que impliquen controles obligatorios con el objetivo de impedir la producción de un delito o infracción.
- b. **Técnicas policiales anticipativas**, como lo son el patrullaje, la vigilancia, la custodia o la guardia, entre otras actividades que tienen por fin ostentar la presencia policial como mecanismo de impedir, estorbar o dificultar los delitos o infracciones de alguna clase.

En esta tipología habría que agregar una distinción de un tercer tipo, híbrido, al que denominamos **técnicas policiales disuasivas**, que son aquellas destinadas a hacer ostensible la superioridad técnica y coactiva del componente policial de la seguridad ciudadana frente a personas o grupos que planean o podrían cometer un delito o una infracción —grupos de contención, infantería, despliegues tácticos y equipamiento de mayor magnitud a la convencional—.

Es muy difícil evaluar con precisión la efectividad de las técnicas policiales preventivas. Uno podría aventurarse a sacar una conclusión de sentido común asegurando que, ante la ausencia de unidades de Policía será mayor —en determinado momento y lugar— la incidencia de la actividad criminal aunque, para poder aseverarlo, sería necesario determinar con precisión en qué circunstancias esto es cierto y en cuáles no.

Lo cierto es que para ello resulta fundamental contar con áreas especializadas en gestión de la información criminal, lo que algunos especialistas denominan policiamiento guiado por la inteligencia, es decir, observar, recoger datos de la realidad, establecer patrones de comportamiento y con ello establecer cursos de acción policiales a los efectos de conducir eficientemente la prevención y no desaprovechar recursos materiales y humanos en aras de destinarlos a aquellos territorios donde más se necesita.

## Niveles y tipos de prevención

Es interesante rescatar las distinciones sobre los diferentes niveles de prevención. De este modo podemos hablar de un **nivel primario** abocado al **trabajo sobre las raíces mismas de la criminalidad**, como por ejemplo, con políticas de bienestar social, educación y vivienda, entre otras, que procuren resolver aquellas situaciones carenciales que pudieran derivar en conflictos criminales.

El **nivel secundario**, que actúa allí donde la criminalidad se manifiesta, donde se exterioriza. Se trata entonces de las **políticas legislativas penales y los programas de acción policial** que apuntan a sectores puntuales de la sociedad, con objetivos a corto y medio plazo.

Finalmente, si hablamos de prevención en un **nivel terciario**, estaremos haciendo referencia a las **políticas que se orientan a evitar la reincidencia de la población reclusa**, como por ejemplo, los programas rehabilitadores o de resocialización.

Con el objetivo de repensar la relación entre las instituciones policiales y la prevención, resulta útil considerar **tácticas alternativas de prevención del delito**, así como las consideraciones críticas que pueden realizarse respecto de las mismas.

**1. Táctica Situacional y Ambiental:** el objetivo principal de esta táctica de prevención puede definirse como la **reducción de las oportunidades para la realización de algún delito**. Se aplica fundamentalmente como respuesta a crisis de seguridad o formas específicas de delitos.

Desde esta perspectiva no se concibe al delito como un elemento anormal o una aberración moral, sino que forma parte de la cotidianeidad y es un riesgo que debe ser previsto. Como ejemplos de técnicas de prevención construidos en el marco de esta táctica pueden mencionarse los sistemas de cámaras de seguridad en espacios públicos o el incremento de efectivos policiales en zonas identificadas como *hot spots* (puntos calientes), entre otros.

Algunas de las observaciones negativas sobre las técnicas enmarcadas dentro de esta táctica giran en torno al hecho de que se centra en los delitos cometidos en espacios públicos, impidiendo visibilizar lo que sucede en la esfera privada. A su vez, las acciones previstas en la táctica situacional y ambiental apuntan a los síntomas y no cuestionan las causas de los fenómenos delictivos que buscan prevenir, por lo que se da en muchos casos un efecto de desplazamiento, constituyendo soluciones solo temporarias.

También se considera que estas tácticas tienen implicancias culturales adversas, generando ámbitos que están protegidos y otros que no, lo que lleva a que los individuos de estos últimos comiencen a encerrarse cada vez más y a construir una imagen de «un otro enemigo» que puede atacarlos, aumentando de este modo la sensación de inseguridad.

**2. Táctica social:** esta táctica **centra sus acciones en aquellos aspectos sociales o psicológicos que puedan orientar a los individuos a cometer delitos**. Se enmarcan dentro de esta a aquellas políticas que buscan la integración e inclusión de determinados grupos con características comunes —jóvenes en situación de vulnerabilidad, desempleados, etc.—.

La definición de los grupos sobre los cuales es necesario accionar puede constituirse en un problema, si a partir de la misma se estigmatiza a un sector de la sociedad y se termina generando un efecto contrario al deseado.

Otro de los inconvenientes que surgen en un sentido similar al mencionado se relaciona con el hecho de guiar las políticas hacia individuos de edades cada vez más tempranas, presentando las dificultades que trae aparejado un aumento excesivo de las esferas de control. A su vez, el requerimiento de que distintos organismos actúen en forma coordinada para la aplicación de las medidas previstas desde la táctica social, implica necesidades de financiamiento crecientes que derivan, en muchos casos, en cursos de acción paralizados.

**3. Táctica Comunitaria:** Puede verse como un punto medio entre las dos tácticas expuestas anteriormente. Se centra en la idea de la **comunidad/vecindario como un actor constitutivo de las técnicas de prevención**.

En la táctica comunitaria, puede pensarse —como idea base— a la comunidad en tanto unidad y a los fenómenos criminales como rupturas en su interior, las cuales solo pueden ser resueltas mediante la participación y el involucramiento de los miembros que la componen.

Dentro de éstas técnicas se incluyen el *community policing* y el *neighbourhood watch*, que implican una participación más activa de la comunidad en la prevención del delito y, en muchos casos, una descentralización de las funciones policiales o un estrechamiento de las relaciones comunidad-institución policial —como por ejemplo, las actividades de vigilancia organizadas por vecinos, la creación de corredores seguros, etc.—.

Las diferentes perspectivas respecto al origen del delito y las violencias y las consecuentes tácticas que se planifiquen para su abordaje, definirán diversos modelos policiales que continuaremos estudiando en los próximos capítulos.

## Modelo: Policía Orientada a Problemas (POP)

Recapitulando lo abordado en unidades anteriores podemos decir que nos preguntamos acerca de la historia de la Policía, cómo había evolucionado hasta ser la Institución que es hoy, cómo se había adaptado a distintos modelos en Europa y en Estados Unidos y qué había pasado en los países de la región en estas últimas décadas. Junto con ello, analizamos sus funciones, aquello que hace, qué sabe hacer, lo que parecería corresponderle y lo que no. Analizamos las leyes y normativas que guían el accionar policial en nuestro país, haciendo hincapié en las reformas y avances legislativos de los últimos años en la Provincia de Buenos Aires. Además, nos interiorizamos sobre algunas interpretaciones en torno a la prevención del delito y las tácticas de prevención del mismo.

A continuación vamos a adentrarnos en el modelo de Herman Goldstein, diseñado en Gran Bretaña a fines de los años 70, y que durante los siguientes cuarenta años su implementación se fue expandiendo por el mundo, llegando a ser utilizado hasta en los Estados Unidos y en países como Uruguay, Brasil y Honduras.

Goldstein pensaba que la Policía estaba más preocupada por resolver cuestiones administrativas que por los verdaderos problemas de la comunidad. Estaba convencido que la Policía debía tener un rol mucho más ambicioso y amplio que debería consistir en brindar un servicio público para resolver problemas criminales a gran escala y a largo plazo.

Para él, la labor policial no consiste ni en resolver cuestiones administrativas ni en acudir a los incidentes que se pudieran presentar. ¿Qué significa entonces para él resolver problemas criminales? Significa **lidiar con esas condiciones profundas de toda sociedad, que crean los distintos problemas criminales.**

En efecto, según Goldstein y su modelo de Policiamiento de Resolución de Problemas, la Policía debe tratar, de manera proactiva, de resolver los distintos problemas que se le presentan y no reaccionar ante las consecuencias perjudiciales que estos problemas plantean a la sociedad, que son los incidentes. De esta forma, el tipo de disuasión que hace la Policía según el modelo POP está centrada en los problemas.

Este modelo lleva adelante estrategias de resolución de problemas que van más allá de la aplicación de la ley y que movilizan a otras áreas del Estado y organizaciones de la sociedad civil. En efecto, se trata de involucrar a otros actores —agencias públicas, la comunidad, el sector privado, las universidades, etc.— en aquellos casos en que la participación de los mismos tiene un efecto positivo sobre las acciones que se toman frente al delito y

los conflictos de la seguridad.

Junto con la incorporación de otros actores, el modelo propuesto por Goldstein propone que la Policía tenga la capacidad de tomar decisiones con mayor discrecionalidad y con un amplio conjunto de herramientas que sirvan para ello. Es decir, se trata de conocer e intervenir en los mecanismos complejos que dan lugar a los problemas criminales que tiene cada sociedad.

Para eso se precisan múltiples fuentes de información —desde los datos de las denuncias, pasando por los eventos que la gente informa a los centros de monitoreo o las llamadas de auxilio, hasta datos históricos demográficos o económicos de la misma comunidad—. Con esa información se procede a tomar las mejores decisiones para resolver los problemas de la criminalidad, para ir a la complejidad, al fondo de los problemas sobre los cuales se generan los incidentes que preocupan a toda sociedad.

Este es uno de los puntos más sólidos que tiene este enfoque. ¿Por qué? Porque, tal como hemos visto, muchos de los problemas que debe enfrentar la Policía no son de dominio estrictamente policial. Es más, la Policía no suele tener las herramientas ni la formación para prevenirlos, investigarlos o conjurarlos.

Ahora bien, este enfoque de policiamiento de resolución de problemas le brinda a la Policía esas herramientas de las cuales, en una primera instancia, parecería carecer —las mismas pueden ser tanto operativas como de capacitación—.

Es más, también supera a otros enfoques o modelos policiales desde el momento en que su propuesta no es temporaria ni focalizada —como si puede ser el modelo de puntos calientes o *Hot Spots Policing*—. El **POP** es una estrategia que debe sostenerse en el tiempo de una manera integral. Vale destacar que tanto el sostenimiento de las acciones policiales de manera coherente y planificada en el mediano y largo plazo, como intentar abordar el problema criminal con herramientas que no sean exclusivamente policiales es, muchas veces, sumamente difícil.

Así, el esquema propuesto por Goldstein plantea que la Policía debe identificar series o patrones delictuales y criminales, sumar la participación de la comunidad para analizar los problemas y proponer soluciones de largo plazo que, además, se traduzcan en una reducción de las altas cargas horarias de trabajo de la Policía.

Según nos indica el modelo **POP**, los objetivos policiales se terminan trazando en términos de control de crímenes y problemas de desorden específico como el robo a comercios, el robo automotor o la violencia por el tráfico y consumo de drogas.

Los problemas criminales que debe abordar la Policía según el modelo POP son múltiples y de gran volumen, ya que la demanda del público hacia la Policía es muy amplia. Si bien las

causas de esas demandas son complejas, la Policía puede responder mejor a las mismas cuando lo hace a través de un método sistemático de análisis de los problemas que motivan esas demandas.

Para ello, el conocimiento científico y basado en evidencia ayuda a desarrollar mejores entendimientos de las demandas y de las capacidades de respuesta policiales. Al mismo tiempo, el aprendizaje de las respuestas efectivas y las no efectivas mejora la capacidad de respuesta policial. **El éxito** del modelo de policiamiento orientado a los **problemas está en la reducción de los problemas**, no en responder rápido al lugar de un incidente o en simplemente arrestar a quienes se encuentren cometiendo un delito.

En efecto, otro de los puntos fuertes que tiene el POP es que da **mucha importancia a la evaluación del desempeño del personal policial**. La efectividad de las distintas respuestas que da la Policía debe ser evaluada, para que estos resultados puedan ser compartidos con otros agentes de Policía y así se pueda aprender sistemáticamente qué funciona y qué no.

Llegado este punto podemos ver cómo la función policial ya no es simplemente hacer cumplir la ley o aplicar la ley, y que la Policía no es la puerta de entrada o el auxiliar del sistema penal.

En el modelo POP la Policía es un componente central del sistema de respuesta estatal, y su función es resolver los problemas que plantea la criminalidad: el modelo POP reinstala la preeminencia de los fines sobre los medios.

Los componentes centrales del POP son:

- ▶ Identificar los problemas criminales y los desórdenes que dañan a la comunidad.
- ▶ Diseñar diagnósticos que den cuenta de la complejidad de los problemas a abordar.
- ▶ Diseñar estrategias que sean llevadas adelante por el accionar policial, involucrando a otras agencias del Estado y organizaciones de la sociedad civil.
- ▶ Establecer el éxito de la política de seguridad cuando se resuelven los problemas criminales y se alivia el impacto social de los mismos.
- ▶ Ampliar el margen y libertad de toma de decisiones y de solución de problemas para los y las policías.
- ▶ Evaluar los resultados para determinar el éxito de lo realizado.

Tal como podemos observar, **el POP descansa principalmente en los procesos de diagnóstico y la resolución de los problemas**, siendo el modelo **SARA** el método propio del enfoque que plantea este tipo de policiamiento.

El **modelo SARA se explica a través de cuatro procesos**: *Scanning*, Análisis, Respuesta y *Assessment*. Veamos de qué se trata cada una de estos procesos.

## Scanning

Identificar problemas y daños a la comunidad.

- ▶ Identificar problemas recurrentes de preocupación para la comunidad y la Policía.
- ▶ Identificar las consecuencias del problema para la comunidad y la Policía.
- ▶ Priorizar esos problemas.
- ▶ Desarrollar objetivos amplios.
- ▶ Determinar con qué frecuencia se produce el problema y cuánto tiempo lleva ocurriendo.
- ▶ Seleccionar problemas para un examen más detallado.

## Análisis

Recolectar datos e información para ver cómo cambiar el diagnóstico.

- ▶ Identificar y comprender los eventos y condiciones que preceden y acompañan el problema.
- ▶ Identificar los datos relevantes que se recopilarán.
- ▶ Investigar lo que se sabe sobre el tipo de problema.
- ▶ Hacer un inventario de cómo se aborda actualmente el problema y las fortalezas y limitaciones de la respuesta actual.
- ▶ Estrechar el alcance del problema lo más específicamente posible.
- ▶ Identificar una variedad de recursos que pueden ser de ayuda para desarrollar una comprensión más profunda del problema.
- ▶ Desarrollar una hipótesis de trabajo sobre por qué está ocurriendo el problema.

## Respuesta

Buscar respuestas nuevas o que hayan sido efectivas en otros lugares y adaptarlas.

- ▶ Lluvia de ideas para nuevas intervenciones.

- ▶ Buscar lo que otras comunidades con problemas similares han hecho.
- ▶ Elegir entre las intervenciones alternativas.
- ▶ Delinear un plan de respuesta e identificar a las partes responsables.
- ▶ Establecer los objetivos específicos para el plan de respuesta.
- ▶ Llevar a cabo las actividades planificadas.

## Evaluación/Assessment

Evaluar el antes y el después de la intervención.

- ▶ Determinar si el plan se implementó (una evaluación del proceso).
- ▶ Recolectar datos cualitativos y cuantitativos previos y posteriores a la respuesta.
- ▶ Determinar si se alcanzaron objetivos amplios y objetivos específicos.
- ▶ Identificar cualquier nueva estrategia necesaria para aumentar el plan original.
- ▶ Llevar a cabo una evaluación continua para garantizar la efectividad continua.

Como puede observarse, el método POP intenta abordar problemas criminales teniendo en cuenta la complejidad de los mismos. La misión de la Policía es más bien amplia y ambiciosa, ya que intenta resolver los problemas de seguridad sustantivos de una comunidad, por eso la responsabilidad de reducirlos, si bien es muy alta, también es compartida.

Los mandos medios de la Policía son los actores más importantes en este modelo, ya que son los que tiene la capacidad de definir los problemas, trazar los diagnósticos y convocar y vincularse con los demás actores sociales para responder al problema. Vale decir que esta coordinación con los demás actores sociales requiere de mecanismos de cooperación muy sólidos, confiables y sostenidos en el tiempo.

Esos mandos medios, responsables de llevar adelante el modelo POP, deben poseer habilidades y destrezas analíticas para llevar adelante el método **SARA**, lo que requiere capacidades para identificar y definir los problemas y creatividad para elaborar las opciones de respuesta más efectivas.

## Modelo: Policiamiento de Puntos Calientes (HSP)

El modelo de Policía denominado **HSP**, que significa *Hot Spot Policing* y se lo suele conocer como **Policiamiento de Puntos Calientes** surge de la criminología clásica y fue diseñado como tal a fines de los años 80 y principios de los 90.

Para Lawrence Sherman, la Policía tiene un rol muy específico, el cual consiste en **aplicar la ley para controlar el delito**. El tipo de **disuasión** que propone este modelo es de tipo **focalizada**, ya que la Policía debe dirigir su accionar según sean los lugares, delitos, delincuentes y las causas de los delitos que se pretenden conjurar.

Por eso, la **unidad de análisis** para el modelo de policiamiento por puntos calientes es el **microespacio** o el **microlugar**, que son aquellos lugares donde tienen lugar los hechos sobre los que se pretende actuar.

Los expertos del policiamiento de zonas calientes se dieron cuenta que la violencia no circulaba con igual fuerza en toda una ciudad o territorio, lo mismo que el delito y algunos grupos de delincuentes. Por el contrario, notaron que en un radio concentrado o barrio específico de un territorio determinado se producían la mayor cantidad de hechos delictivos, y sobre ese punto —el micro lugar o el micro espacio— se tenía que concentrar la fuerza del Estado.

A esto, David Weisburd (2014) lo denomina **la ley de concentración de los delitos en el espacio**: «Para una medida definida de delito en un unidad geográfica específica, la concentración del crimen caerá dentro de una estrecha banda de porcentajes para una definida proporción acumulada de crimen».

Lo que se plantea es que por un lado, los delitos no se distribuyen ni temporal ni espacialmente en forma enteramente aleatoria y, por otro, hay un porcentaje significativo que se concentra persistentemente en el tiempo.

La evidencia muestra algunos ejemplos de esta situación en América Latina. En efecto, según investigaciones del Instituto Igarapé de Brasil, en Bogotá (Colombia), el 1,2% de las calles concentra el 99 % de los homicidios del país. En Medellín (Colombia), el 40 % de los crímenes por semana ocurren en solamente 10 horas. El 50 % de todos los homicidios se cometen en aproximadamente el 1 % de los 37.000 segmentos callejeros que lo componen. En el total de los delitos, el 50 % se concentra en solo el 2,8 % de los segmentos callejeros.

Según informes del BID en Bogotá (Colombia), Montevideo (Uruguay), Belo Horizonte (Brasil) y Zapopan (México), el 50 % de los crímenes se concentran entre 3 y el 7.5 % de los segmentos de la calle, y el 25 % de los crímenes se concentran entre 0.5 y el 2.9 % de los segmentos de la calle.

Según informes de la CAF en Sucre (Venezuela) y Barranquilla, Bogotá, Cali y Medellín (Colombia) en 2011/2012, el 50 % de los homicidios ocurrieron en el 1.6 % de los bloques de calles y el 50 % de los robos en, aproximadamente, el 7 % de ellas.

Ahora bien, del análisis de los delitos, eventos presuntamente delictivos, contravenciones y hechos de violencia que se cometen en lugares públicos en las ciudades arriba mencionadas, podemos afirmar que los mismos se encuentran concentrados en pequeñas fracciones de segmentos de calles. **Así se forman los puntos calientes.**

Del diagnóstico sobre la situación de estos eventos, delitos y violencias —concentración de hechos— se traza la estrategia, que consistirá en concentrar los recursos del Estado en ese lugar.

Ahora bien, según indican los expertos, a mayor concentración de delitos, mayor será la reducción que pueda lograr la estrategia de patrullaje de puntos calientes. Y **mientras más frecuentes sean las visitas de policías uniformados/as a cada uno de esos puntos calientes, más disuasión inicial y residual tendrá cada uno de los mismos.**

En efecto, esta estrategia tiene un fuerte impacto en los primeros momentos en que se implementa, y va a depender en gran medida de la posibilidad que tenga la Policía de quedarse en el lugar donde quiere producir impacto. Así, cuanto más tiempo se quede en el micro espacio, mayor será la disuasión que genere.

Además del tiempo en el micro espacio, la presencia policial debe tener **intermitencias**, para que así aumente la imprevisibilidad y la incertidumbre de la gente sobre cuándo aparecerá la Policía en ese punto caliente.

Con esta presencia sostenida en el tiempo, al mismo tiempo intermitente y aleatoria, se va a lograr no sólo la disuasión local sino también —dicen los expertos— esto transmitiría un mensaje al resto de los barrios o localidades de un territorio determinado. Es decir, **el efecto disuasorio local se convertirá en un efecto disuasorio regional.**

Muchas veces se cree que cuando la Policía trabaja con este modelo de policiamiento por puntos calientes se produce lo que se conoce como **efecto globo o efecto desplazamiento**. El efecto globo hace referencia a una situación donde por el hecho de concentrar la fuerza policial en un lugar, los ofensores (delincuentes) y las ofensas (delitos) se trasladarían a otro lugar del territorio donde no sufrirían esa presión. La evidencia muestra que tal desplazamiento no suele ocurrir, sobre todo para los ofensores.

Ahora bien, para que el policiamiento de puntos calientes sea efectivo, debe contar con dos pilares:

- ▶ **Un fuerte involucramiento comunitario.** La interacción con los vecinos es clave, en los momentos en que se produce el patrullaje en los lugares críticos, ya sea para informarse o nutrirse de información del territorio, ya sea para realizar multas o detenciones.
- ▶ **Un trato respetuoso a los vecinos.** El trato hacia los vecinos de ese territorio debe ser respetuoso, siempre siguiendo los códigos de procedimiento penal. Así la Policía ganará en **legitimidad** —que deriva en que los vecinos obedezcan a la Policía—.

## Estrategia 3T

Para llevar adelante el modelo de HSP, la Policía debe adoptar una estrategia denominada **3T**, que está basada en tres pilares:

- ▶ **1T- Target o Método científico para identificar la concentración:** la Policía debe desarrollar y aplicar una buena investigación para focalizar los recursos escasos con los que cuenta en concentraciones predecibles del daño que causa el delito y el desorden. Para

eso, **este modelo debe ponderar los daños antes que la frecuencia de los delitos.**

Algunos autores como Sherman sugieren que las Policías diseñen o elaboren índices de daño criminal. Es necesario adoptar un «enfoque de daños» que mida el delito según el efecto del daño infligido a las víctimas, en lugar de contar los delitos como si tuvieran la misma gravedad, para centrar los recursos policiales en los peores actos delictivos.

► **2T - Testing o Evaluación metodológica:** una vez que la Policía elige sus blancos prioritarios, deben revisar y testear los métodos policiales para seleccionar aquellos que funcionan mejor para reducir el daño. Así, analizará si conviene hacer el patrullaje policial a pie o motorizado; si hay que llevar adelante actividades encubiertas (vigilancia, investigación, inteligencia); si hay que realizar controles de actividades o de personas; ver qué dispositivos de control se van a utilizar (control de accesos, video-vigilancia, etc.); o analizar si se van a hacer arrestos, cuantos tipos de arrestos o multas.

► **T3 - Tracking o monitoreo:** una vez que la Policía realiza investigaciones para focalizar sus prácticas testeadas, debe generar y usar evidencia para monitorear y evaluar el servicio diario y los efectos de esas prácticas, incluyendo las percepciones públicas de legitimidad policial.

## Requisitos

Según los expertos, para llevar adelante esa estrategia, el modelo de HSP tiene que cumplir con los siguientes requisitos fundamentales:

**Escala y escalamiento:** el nuevo modelo de patrullaje que se realiza en pruebas a pequeña escala debería probarse nuevamente en condiciones de gran escala, a fin de generar estimaciones más realistas de las relaciones costo-beneficio.

**Infraestructura:** la Policía necesita datos precisos —preferiblemente de dispositivos de GPS—, localizando dónde ocurren los crímenes; mapas que muestran los límites de puntos calientes; geocercado de esos límites en los monitores GPS de la agencia de Policía que rastrean vehículos y oficiales de la policía; gráficos que muestran los tiempos de las patrullas; y mapas delictivos actualizados que muestran si hay nuevos crímenes dentro o fuera de los puntos conflictivos.

**1. Focalizar en los puntos calientes a largo plazo:** es importante utilizar al menos un año de datos para establecer los puntos calientes.

**2. Descartar la vigilancia predictiva a corto plazo:** muchas agencias de Policía mapean los puntos conflictivos sobre la base de un período de tiempo demasiado corto, generalmente menos de un año. Es poco probable que el crimen se concentre o sea predecible con períodos de tiempo tan cortos.

**3. Seguimiento del patrullaje asignado en tiempo y espacio:** resulta vital verificar si la Policía en realidad está haciendo más tiempo de patrullaje en los lugares clave. El rastreo por GPS de los vehículos y oficiales de la policía cambia ese contexto, con informes poten-

cialmente económicos sobre dónde y cuándo trabaja la patrulla policial.

**4. Rendición de cuentas del servicio de vigilancia:** responsabilizar a los jefes policiales de la entrega de informes estipulados especialmente a la cantidad de horas-hombre de patrullaje, más que de resultados en términos de descenso de delitos y desórdenes.

**5. Comunicación permanente con la patrulla:** es importante tener un vínculo muy cercano con quienes realizan el patrullaje, para que los/las efectivos comprendan para qué están haciendo lo que se les pide; y además, para que se comprometan con el servicio de seguridad de la manera más efectiva posible.

**6. COMPSTAT:** esta palabra hace referencia a reuniones semanales que proporcionan información sobre cómo evolucionan los patrullajes y el trabajo sobre el territorio. En reuniones breves de unos 30 minutos, los jefes y mandos medios policiales, las autoridades civiles y el Poder Judicial, pueden revisar los últimos siete días de patrulla de una manera cognitivamente clara. Así, evaluar qué pasó en el micro lugar, para pactar acciones a realizar desde cada una de las distintas organizaciones y luego, en la siguiente reunión, evaluar qué fue lo que se hizo y si funcionó o no.

**7. Mística:** cualquier persona que lidere un COMPSTAT tiene que prestar especial atención a la generación de un espíritu de cuerpo que involucre tanto las emociones de las personas como al pensamiento analítico.

**8. Liderazgo transformacional:** un líder transformacional es aquel que inspira a los/las seguidores/as a querer servir a una causa o interés más grande que sus propias necesidades personales o deseos egoístas. No es el miedo al castigo, sino el orgullo de logro, lo que inspirará a los/las policías en el territorio a llevar a cabo el mejor trabajo de patrullaje que puedan. Es un orgullo prevenir el crimen que los motivará a hacer aún mejor la próxima semana que la semana pasada.

## Recomendaciones

Ahora bien, operacionalmente, el modelo de HSP precisa de las siguientes recomendaciones:

**1.** Comenzar con pocos puntos e ir ampliando a más puntos calientes de alto riesgo a largo plazo. Esto requiere un plan de acción integrado para crear y mantener la infraestructura, avanzar en el proceso de rendición de cuentas y poder brindar más patrullaje y así lograr el descenso del crimen, bajo un liderazgo real en todos los niveles.

**2.** Implementar una estrategia de vigilancia de puntos calientes a nivel de partido o localidad requiere medir los tiempos de patrullaje y los lugares donde circula la patrulla.

**3.** La planificación de los mapas de zonas calientes y la organización de las patrullas debe asignarse claramente a un/a jefe/a policial o civil que rinda cuentas directamente a la autoridad política, sea el Secretario/a de Seguridad o el Intendente/a.

**4.** Los/las jefes/as policiales deben rendir cuentas a sus superiores inmediatos en las reuniones de evaluación de COMPSTAT. Cuanto mejor sea la comunicación y evaluación del accionar policial, mejor será la cantidad y calidad de la patrulla de punto caliente.

5. Comprometer a autoridades y subordinados/as en el policiamiento de puntos calientes. Cuanto más comprometidos y convencidos están de su tarea, de lo que están haciendo, de su importancia en la protección social, mejores resultados se obtendrán.
6. Fomentar las felicitaciones y reconocimientos al personal policial, tanto de parte de las autoridades policiales y políticas como de la ciudadanía.

## Conclusión

En suma, hemos visto someramente en qué consiste el modelo de policiamiento de puntos calientes o *Hot Spot Policing*. Es una estrategia que descansa en métodos científicos, preferentemente cuantitativos, que tiene como unidad de análisis aquellos delitos concentrados, que se pueden mapear, que piensa que el rol de la Policía se limita a la aplicación de la ley, a reducir el delito y el desorden en una comunidad, donde los altos mandos policiales son los que tienen la responsabilidad de guiar el modelo.

En la medida que es efectivo, logra el reconocimiento y la obediencia de la comunidad —o sea, la legitimidad—. Su vínculo con otras agencias estatales es limitado, ya que su rol es simplemente auxiliar a la justicia y aplicar la ley.

Lo más importante que nos ofrece es que nos define dónde concentrar los recursos de la seguridad —policía, guardias urbanas, etc.— para actuar de manera eficaz. De esta manera se logra brindar un servicio de Policía mucho más efectivo que uno que no lo hace así, tanto en lo que hace al uso de los recursos humanos como tecnológicos. Es decir, el HSP ordena y hace un uso racional de los recursos policiales en el territorio que queremos abordar. Además, es un modelo que busca el compromiso de la Policía con su misión y su esencia, así como también colabora en la transparencia del accionar policial —y del uso de los recursos que se le brindan— desde el momento que debe rendir cuentas de manera permanente de todo lo que hace.

Entre las críticas que recibe este modelo, se destacan las que dicen que el HSP produce un desplazamiento del crimen, que no logra ir contra las causas sustantivas del delito y las motivaciones de los ofensores, así como que tampoco logra avanzar en la lucha contra los delitos de tipo complejo o el crimen organizado. También se lo critica por actuar en gran medida de una manera reactiva, una vez que los delitos tuvieron lugar y por el efecto que se produce en una comunidad determinada una vez que la policía se retira de ese territorio en el cual desarrolló su estrategia.

## Modelo: Policía Orientada a la Comunidad (COP)

Hemos visto distintas discusiones acerca de cómo se piensa la Policía, sus funciones y su rol como institución de protección social. Así, algunos expertos nos sugieren que la Policía deje de centrar su trabajo en los/as delincuentes para orientar su esfuerzo a espacios geográficos y reducir de esa manera las oportunidades para que los delitos ocurran. Otros autores creen que la Policía debe tener funciones más amplias y trabajar en las causas sustantivas de los problemas que aquejan a nuestras sociedades.

Según Tudela Poblete, el Community Oriented Policing (COP) constituye una modalidad de policiamiento principalmente proactiva, que privilegia al ciudadano como centro de su acción y reconoce en él un aliado en las estrategias que permitan identificar tanto las causas y características del delito, como las formas de enfrentarlo. Este autor nos propone poner el énfasis en el empoderamiento de la comunidad.

En efecto, en el modelo de COP se asume que la comunidad es un actor importante y que las actividades en las que la Policía se relaciona con la comunidad son complementarias, a su vez, con diversas estrategias de prevención social del delito.

Si bien se comienza a hablar con fuerza de este enfoque en las últimas décadas, no es del todo novedoso. Efectivamente, los antecedentes del modelo de policía comunitaria se pueden encontrar en las primeras policías modernas, sobre todo en aquellas forjadas al calor del modelo anglosajón que vimos en las primeras unidades. También encontramos antecedentes, que se prolongaron en el avance del Siglo XX, en las comunidades pequeñas o con pocos habitantes, donde la policía trabajaba mano a mano con la población, y donde la autoridad policial era el referente de la comunidad.

Con el paso del tiempo, el crecimiento de las ciudades y la complejización del delito y la delincuencia, el accionar policial comunitario fue mutando, alejándose de las bases conceptuales de este modelo.

En términos generales, podemos definir este modelo como uno de colaboración entre la Policía y la comunidad para identificar y resolver los problemas de la delincuencia y el delito. Según Noriega (2017), este enfoque refleja nuevos principios de actuación, tales como:

La comunidad posee más información y dispone de mayores capacidades de diagnóstico sobre los reales problemas que le aquejan. En efecto, la comunidad conoce de primera mano los factores que están generando inseguridad en la población, ya que es ésta quien la vivencia cotidianamente. Ella es el mejor sensor de la realidad local y el mejor instrumento para identificar las posibles soluciones frente a la delincuencia, principalmente porque la actividad criminal se focaliza espacialmente [...].

El involucramiento de la comunidad introduce y asigna importancia a la dimensión subjetiva de la seguridad, mejorando el sentimiento colectivo de vivir en un ambiente seguro o menos expuesto a situaciones de violencia delictiva, asignando igualmente un papel relevante a la calidad del servicio policial (relación servidor/cliente), más allá de su derecho a evaluar el servicio policial y a expresar su satisfacción o insatisfacción con el servicio policial entregado; [...].

[...] La comunidad puede hacer un valioso aporte a través de acciones preventivas de carácter social (capital social y política pública, prevención social y comunitaria), construyendo vínculos de confianza y solidaridad, así como ayudando en la reparación a través de prestar apoyo a las víctimas.

Según distintos autores como Chalom (2001: 49 y 50) y Roth (2000) **el modelo comunitario o policía de proximidad** es mucho más que un modelo de policiamiento o un programa, es casi una filosofía de trabajo: **representa una suerte de democratización de la organización policial,**

pues en este contexto la actuación policial se basa en la promoción de la participación de la ciudadanía, en la acción concertada, en la imputabilidad de los cuerpos policiales, en la transparencia y en la mutua responsabilidad en la gestión eficaz de la seguridad.

Por eso, para el modelo de policía comunitario o COP, el rol de la Policía es muy amplio y ambicioso, ya que contribuye con la concordia y el bienestar de la comunidad a la que sirve.

Roth nos dice que el COP no es un modelo basado en una estrategia específica, sino en un determinado proceso orientado a:

- ▶ Lograr el **involucramiento de la comunidad**, alcanzando una suerte de **cogobernanza**, ya que discute y participa activamente en la producción, gestión y evaluación del servicio de seguridad.
- ▶ Resolver los problemas comunitarios desde un enfoque basado en la multiagencialidad
- ▶ Alcanzar mayores niveles de descentralización policial, a partir de una descentralización operativa, de la reducción de jerarquías y dándole mayor autonomía al oficial de calle.
- ▶ Este modelo se basa principalmente sobre tres valores:
  - Entender a la Policía como servicio.
  - Entender a la comunidad como corresponsable de la seguridad.
  - Entender a la Policía como auxiliar de la comunidad y ya no como auxiliar de la justicia.

Para ello, resulta crucial que la Policía se asocie con la comunidad y las distintas organizaciones de la Sociedad civil para identificar, definir, ponderar y priorizar los problemas y discutir la mejor manera de resolverlos. Vale decir que no se trata solo de los problemas de la seguridad pública, sino también los relativos al orden, la tranquilidad, la concordia y el bienestar general de la comunidad.

Ahora bien, la visión de los problemas que tiene la comunidad no siempre coincide con la visión legal o criminalística que tienen las Policías. Esto puede verse en casos puntuales, como por ejemplo el vandalismo, problemas de adicciones y consumos problemáticos como el alcoholismo, la venta ambulante, las picadas de autos y motos o la simple evolución del tránsito.

Esta diferencia en la interpretación y explicación de estos problemas requiere canales y prácticas novedosas para conocerlos y ponderarlos. Así el modelo de policía comunitaria propone el diseño de prácticas como el patrullaje a pie o en bicicleta; la apertura de oficinas policiales comunitarias en los barrios; realizar encuestas de manera permanente para conocer el estado de ánimo y cómo piensa la comunidad sus problemas; abrir líneas de teléfono o diseñar apps para atención de los reclamos vecinales; realizar visitas a los domicilios y rondines sensibles a las características del barrio con oficiales asignados de manera estable, que puedan ser reconocidos por su nombre y apellido por la comunidad; diseñar proyectos educativos; participar activamente de los foros y reuniones vecinales.

De esta manera, a través de estas prácticas y canales, la Policía logra cumplir con uno de los requerimientos más importantes que puede tener: ser sensible a la demanda de seguridad de la comunidad, no solo de la seguridad en su registro objetivos —estadístico, de los números de los delitos— sino también en su registro subjetivo —sensación de segu-

ridad, temor y miedo—.

Además, estas prácticas y canales son necesariamente evaluadas por los vecinos, por lo que la puesta en marcha de este modelo implica el desarrollo de evaluaciones de desempeño que indiquen la satisfacción de la comunidad con su Policía, algo tan importante como la evolución de la tasa de delitos.

## Requisitos

Para llevar adelante este modelo se precisa:

- ▶ En primer lugar, **apertura y transparencia de las Policías hacia el vecino**, para crear confianza y cooperación cotidiana;
- ▶ en segundo lugar, **comunidades organizadas, participativas y vecinos comprometidos y cooperativos con la Policía**;
- ▶ en tercer lugar, **un cambio de mirada de la comunidad respecto de la función policial**, que ahora debe liderar y movilizar los esfuerzos comunitarios y gubernamentales para resolver los problemas de la seguridad y los de la tranquilidad pública, y al mismo tiempo debe representar en la figura de la Policía a la diversidad de la comunidad a la que sirve;
- ▶ en cuarto lugar, **cambiar la organización policial a partir de un fuerte proceso de descentralización**. Por un lado, cambios en los mandos medios, en su capacidad de elaborar las tácticas necesarias para dar cuenta de los problemas identificados y movilizar así los recursos gubernamentales; y por otro lado, cambios en los/as oficiales de patrulla, con una asignación fija a zonas o lugares y dejando en claro la necesidad de interacción con el vecino;
- ▶ en quinto lugar, se precisan **oficiales de calle con fuertes habilidades interpersonales y comunicativas**, que hagan de el/la policía un funcionario/a que empatice con la comunidad y que, al mismo tiempo, la proteja;
- ▶ en sexto lugar, **reasignar e incrementar los recursos humanos y financieros**, ya que el policiamiento comunitario es caro por su labor intensiva;
- ▶ en séptimo lugar, **diseñar sistemas de monitoreo y evaluación más complejos** y, finalmente,
- ▶ en octavo lugar, **reclutar, formar y capacitar al personal según los principios de este modelo**.

## Resultados

La puesta en marcha de este modelo en distintos lugares de América Latina y Argentina no ha mostrado grandes resultados en materia de reducción del delito. En efecto, no hay evidencia robusta en nuestro país de que este modelo haya reducido la delincuencia en los barrios que se implementó. Sí se observa el impacto de este tipo de policiamiento en temas menores,

aunque frecuentes.

Sin embargo, pese al impacto discutido en los niveles de criminalidad, **este modelo ayuda a mejorar las relaciones entre la Policía y la ciudadanía**, levantando la expectativa de la comunidad en la Institución. En caso de lograr buenos resultados —tanto en un registro objetivo de la seguridad como subjetivo—, esto se traduce necesariamente en mayores niveles de legitimidad policial.

Vale decir que este modelo debe enfrentar ciertas resistencias de las organizaciones policiales, sobre todo aquellas cuyos policías rechazan ser considerados/as una suerte de asistentes sociales o funcionarios/as formados para hacer relaciones públicas.

También debe hacer frente a ciertas resistencias de la comunidad, sobre todo aquellas que consideran que los asuntos de la seguridad no son responsabilidad de los vecinos, sino del Estado y muchas veces sucede, además, que si la comunidad no alza la voz con suficiente fuerza, el modelo comunitario termina fracasando.

En suma, hemos visto que para este modelo se trata de lograr la convivencia y el bienestar de una comunidad que sufre faltas, contravenciones, delitos comunes, así como también se siente desprotegida y con poca confianza en su Policía. En ese contexto, el rol de la Policía tiene un amplio rango, que va desde restablecer el orden, pasando por asegurar la concordia hasta contribuir al bienestar de la comunidad a la que sirve. Su rol se resume en asegurar la convivencia en una comunidad.

El centro de gravedad en este modelo ya no está puesto en los altos mandos como en el modelo POP o en los mandos medios como en el modelo de HSP, sino en los operadores u oficiales de calle, que con alta formación y una amplia gama de habilidades interpersonales toman decisiones en el territorio y son la cara visible de la institución policial. Por eso es fundamental el entrenamiento en habilidades y destrezas interpersonales para crear confianza en la comunidad.

En este modelo **la legitimidad policial está dada por el involucramiento de la comunidad y por el relacionamiento cotidiano, cooperativo y de cogestión entre ambos actores**. Además requiere un gran vínculo, no solo con los vecinos y organizaciones de la sociedad civil, sino también con los demás actores y agencias estatales, sobre todo maestros, inspectores municipales, médicos, etc.

## Modelo: Policiamiento Guiado por Inteligencia (ILP)

El modelo de policiamiento guiado por inteligencia, también conocido en inglés como Intelligence Led Policing —ILP— es un modelo que implica avanzar en un proceso de gestión y toma de decisiones de arriba hacia abajo, donde los altos mandos de la Policía y de las áreas gubernamentales de la seguridad juegan un papel clave.

Como muchos de los modelos que vimos anteriormente, el ILP es algo más que un simple modelo policial o una estrategia operacional: es un modelo que proporciona una estructura, metodología y múltiples procesos para la recopilación, intercambio y análisis sistemático de información, que a su vez sirve para la planificación y la toma de decisiones para la gestión de la Seguridad pública.

Es importante destacar que para Ratcliffe la gestión de la Seguridad pública no es más que la aplicación de la ley. Es decir, el rol de la Policía en este modelo es ejercer su autoridad única, la cual se resume en hacer cumplir la ley.

Cuando el ILP comienza a forjarse como tal a fines de los 90, se parecía al modelo de HSP que vimos en clases anteriores y con el tiempo fue complejizándose hasta convertirse en un policiamiento guiado por el uso de la inteligencia criminal.

Con los años, tras los atentados de septiembre del 2001 en Estados Unidos, este enfoque empezó a ganar lugar, tanto como estrategia para enfrentar el delito común como el delito organizado, consolidándose como una filosofía de gestión y organización policial. En un principio se creyó que era un modelo para enfrentar problemas de seguridad nacional, como el terrorismo pero luego se pudo ver que se podía utilizar para investigar y prevenir asaltos y robo automotor.

El ILP nos viene a proponer que dejemos de abordar al delito cuando ya tuvo lugar, que no tengamos una actitud reactiva como proponen varios modelos y vayamos hacia una manera de trabajar en donde el **análisis** juegue un papel prioritario.

El **análisis nos ayuda en el proceso de toma de decisiones**, tanto para trabajar con los diagnósticos realizados como en la planificación de las estrategias policiales.

Además de proponernos un **rol proactivo de la Policía basado en el análisis**, este modelo también nos ayuda a **mejorar el proceso de rendición de cuentas y de control policial**.

## Inteligencia

Antes de continuar con el análisis de este modelo de policiamiento guiado por la inteligencia, vale preguntarse ¿de qué hablamos cuando hablamos de inteligencia? ¿Y cuándo hablamos de inteligencia criminal?

La Ley de Inteligencia argentina, ([Ley nº 25.520](#)), en su artículo 2 nos dice que la Inteligencia nacional hace referencia a la actividad consistente en la obtención, reunión, sistematización y análisis de la información específica referida a los hechos, amenazas, riesgos y conflictos que afecten la seguridad exterior e interior de la Nación.

Según el Diccionario LID de Inteligencia y Seguridad podemos definir a la **Inteligencia Criminal** como aquella « [...] cuyo fin es analizar e investigar tanto la criminalidad organi-

zada, como aquellas otras formas delictivas cuya complejidad o gravedad impide su eficaz prevención mediante una investigación policial, fiscal o judicial del caso concreto». La inteligencia criminal también debe producir análisis estratégico de tendencias y amenazas para asistir a las políticas de seguridad pública (2013: 164).

La Policía, los distintos actores del Sistema Penal y el mismo Estado reciben información de manera permanente y desde una infinidad de lugares —desde las agencias de salud y desarrollo social, hasta las escuelas, hospitales públicos y fuentes abiertas—. Toda esa información es recolectada, clasificada, analizada, articulada e interpretada, y así se convierte en inteligencia. Es decir, **cuando hablamos de inteligencia, estamos hablando de información con conocimiento.**

En el modelo de ILP esta **información con conocimiento es generada por analistas** que colaboran con los altos mandos de Policía brindándoles un insumo para la planificación de sus tareas. De esta manera, y basándose en la información (con conocimiento) brindada, se espera que se tomen buenas decisiones y asignen recursos de manera efectiva. O sea, **el ILP es un modelo de policiamiento basado en el análisis de datos y el uso de la inteligencia criminal.**

Como podemos observar, si bien son los altos mandos policiales y políticos quienes conducen este modelo de policiamiento, los/as analistas son vitales para el correcto funcionamiento del mismo. Se trata de que puedan ofrecer sus productos de una manera oportuna, es decir, cuando la precisa el decisor. Muchas veces los/las analistas o quienes procesan información de seguridad —de tipo estadístico o de otros orígenes—, producen informes que nadie lee y que los decisores no utilizan como guía.

Los/las expertos/as nos dicen que el ILP es como un modelo comercial de aplicación de la ley, es decir, una metodología que guía la conducta y la gestión de la vigilancia. Sin embargo, no se trata más que de un **modelo que mixtura inteligencia criminal y análisis policial del delito.**

## Inteligencia criminal vs. Análisis policial del delito

¿Qué diferencia hay entre inteligencia criminal y análisis policial del delito?

La inteligencia criminal es la creación de un producto, de conocimiento de inteligencia que da soporte a la toma de decisiones en las áreas de aplicación de la ley, la reducción del delito y la prevención del delito.

- ▶ Es **proactiva**, orientada a comprender problemas y fenómenos determinados del mundo delictual, se nutre permanentemente de nuevos datos e informaciones de modo de alimentar el ciclo de la inteligencia y mantener panoramas actualizados.
- ▶ **Brinda el conocimiento** necesario para que se tomen decisiones acertadas y anticipadas a hechos de importancia institucional.
- ▶ Tiene un **rol anticipativo** y de cara al futuro. Su objetivo primordial no es la aplicación del Código Penal, sino la prevención del delito.
- ▶ No está destinada a reunir elementos probatorios para ser usados en una causa judicial.

- ▶ Provee la base informativa para desarrollar el Mapa del Delito, para efectuar la interpretación y actualización de tendencias en el campo criminal. Procura advertir a las agencias de seguridad para que estén en capacidad de prevenir y perseguir la comisión de determinados delitos. Intenta descifrar cómo operan las organizaciones criminales. No espera la comisión de un delito para iniciar tareas de inteligencia.
- ▶ La misión es establecer patrones criminales propios de organizaciones o empresas dedicadas a la comisión de delitos: modus operandi, estructura, miembros, recursos, causas, aspectos relevantes. Nunca se cierra. Realimenta el ciclo de la inteligencia.
- ▶ Mantiene su estado de secreto. Su proceder se ajusta a leyes de fondo y a reglas técnicas.

Por su parte, el **análisis policial del delito** es un proceso metodológico, continuo, organizado, especializado que desarrolla el/la policía respecto a diversos aspectos para explicar la perpetración del hecho punible.

- ▶ Es reactivo, ya que se ocupa de casos de delitos cometidos en el marco de una causa judicial.
- ▶ Busca pruebas y la verdad jurídica, su punto final es cuando se cierra la causa con una decisión judicial.
- ▶ Permite dilucidar hechos acaecidos con anterioridad o evitar actos delictivos en desarrollo.
- ▶ Su fin es esclarecer hechos pasados y actuales.
- ▶ Tiene por objeto aplicar la ley.
- ▶ Se inicia cuando en el sistema judicial se le da intervención a un tribunal competente para entender en un hecho. Con apoyo de organismos auxiliares se efectúa una investigación a fin de determinar responsables, buscando elementos probatorios para su juzgamiento y lograr su condena.
- ▶ Se centra en acciones criminales de miembros individuales de una organización.
- ▶ Concluye con una sentencia judicial.
- ▶ En su inicio es reservada y luego pública para las partes.
- ▶ Se ajusta al Código Procesal Penal y a comportamientos formales y de fondo pautados y normalmente rígidos.

## Conclusión

En el **modelo de ILP la inteligencia guía las operaciones** que se trazan desde la Policía, y no al revés, cuando el día a día y el trabajo diario —de modo reactivo y siguiendo casos individuales— indica las prioridades en el proceso de reunión y análisis de información sobre riesgos y

amenazas. Esta gestión de la información de riesgos y amenazas está signada por el uso de tecnologías para el cumplimiento estratégico de la misión policial.

Cuando hablamos del ILP hacemos referencia al **Modelo I-4 o 4-I**: intención, interpretación, influencia e impacto.

Este modelo de 4 "I" es útil para explicar los roles y la relación entre los actores clave del concepto de ILP: el entorno criminal, el analista de inteligencia criminal y el tomador de decisiones policiales.

Los 4 componentes "I" deben estar en su lugar y funcionar correctamente para que el ILP funcione a su máximo potencial.

El modelo pone énfasis en la relación entre el análisis criminal y los tomadores de decisiones.

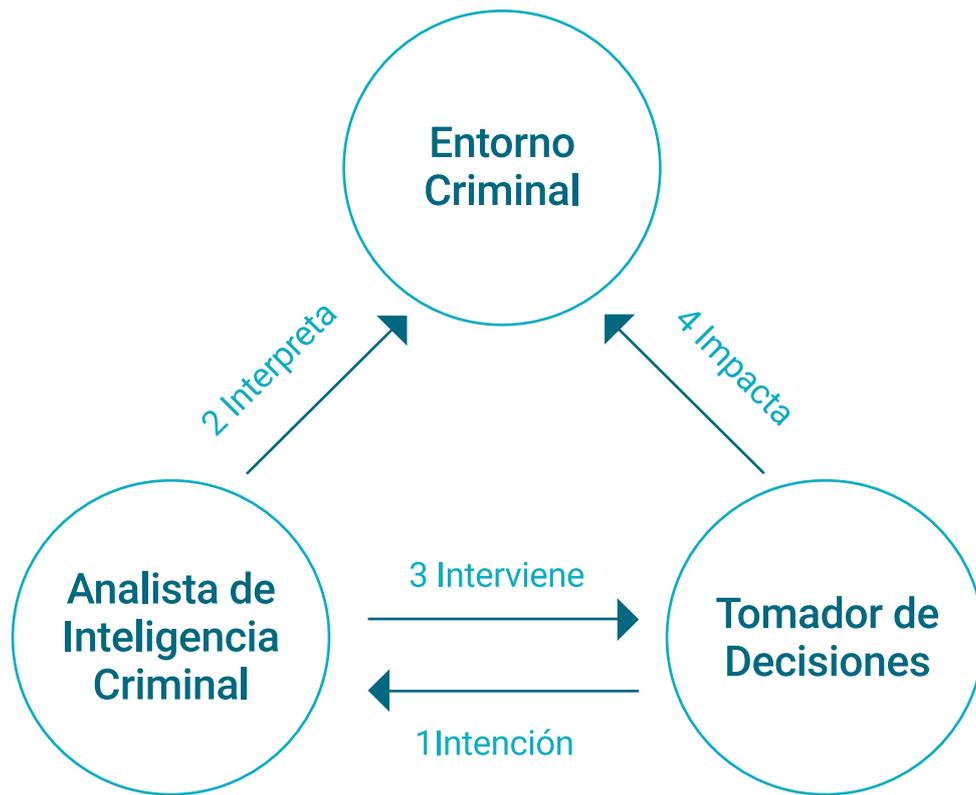
Los encargados de la toma de decisiones (altos mandos policiales o políticos a cargo de la seguridad) realizan tareas, dirigen, asesoran y guían a los analistas de inteligencia criminal.

Primero, los tomadores de decisiones deben asegurarse de que sus intenciones sean explicadas y entendidas. En segundo lugar, los analistas interpretan el entorno criminal y, en tercer lugar, influyen en los tomadores de decisiones con los resultados del análisis.

Con base en estos hallazgos, los tomadores de decisiones impactan en el entorno criminal a través de la gestión estratégica, planes de acción, investigaciones y operaciones como se presenta en la figura a continuación:

En suma, hemos visto que para este modelo se trata de lograr un uso de la información y el análisis de manera efectiva, para el proceso de toma de decisiones en materia de seguridad. En este contexto el rol de la Policía es hacer cumplir la ley y para ello participa activamente en la gestión de la seguridad.

El rol de la ciudadanía y las distintas organizaciones de la sociedad es, principalmente, colaborar con los insumos de información necesarios para que los responsables de la seguridad puedan realizar los análisis pertinentes.



El centro de gravedad en este modelo está puesto en los altos mandos como en el modelo POP y en los/las analistas quienes deben tener un alto nivel de formación, una sólida moral e integridad, vocación de servicio, disciplina de la confidencialidad y sobre todas las cosas un conocimiento relevante en las capacitaciones que se les imparta.

# Referencias

## Normativa

- ▶ Constitución de la Provincia de Buenos Aires. 13 de septiembre de 1994. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/normativa/provincial/ley-0-123456789-0abc-defg-000-0001bvorpyel/actualizacion>
- ▶ Decreto 373 de 2014. Sobre la creación de la Superintendencia de Seguridad Social. Buenos Aires. 11 de julio de 2014. B.O. Nro. 27.335. <https://normas.gba.gob.ar/documentos/0nRyACM0.html>
- ▶ Decreto 1.273 de 1992. Seguridad Interior -Reglamentación De La Ley 24059-. P.E.N. B.O. Nro. 27.437. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/5000-9999/9659/texact.htm>
- ▶ Ley 12.154 de 1998. Seguridad Pública. Buenos Aires. B.O. Nro. 23.650. <https://normas.gba.gob.ar/documentos/BLmG9IQV.html>
- ▶ Ley 12.294 de 1999. Adhesión a la Ley Nacional 24.059 de Seguridad Interior. Buenos Aires. B.O. Nro. 23.837. <https://normas.gba.gob.ar/documentos/0ZAOkhEV.html>
- ▶ Ley 13.175 de 2004. Ley de Ministerios. Buenos Aires. 30 de marzo de 2004. B.O. Nro. 24904. <https://normas.gba.gob.ar/documentos/B3YoaCj0.html>
- ▶ Ley 13.482 de 2006. *Ley de Unificación de las Normas de Organización de las Policías de la Provincia de Bs.As.* Buenos Aires. 28 de junio de 2006, B.O. No. 25439. Recuperado el 24 de agosto de 2021 de <https://normas.gba.gob.ar/ar-b/ley/2006/13482/3383>
- ▶ Ley 13.982 de 2009. *Ley de Escalafón para el personal de las policías de la Provincia de Buenos Aires.* Senado y Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires. La Plata, 27 de abril de 2009, B.O. No. 26115. Recuperado el 24 de agosto de 2021 de <https://normas.gba.gob.ar/ar-b/ley/2009/13982/2885>
- ▶ Ley 23.554 de 1988. Defensa Nacional. Boletín Nacional del 26 de abril de 1988. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/20988/texact.htm>
- ▶ Ley 24.059 de 1992. Seguridad Interior. Boletín Nacional del 17 de enero de 1992. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/458/norma.htm>
- ▶ Ley 25.520 de 2001. Inteligencia Nacional. B.O. Nro. 29790. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/70000-74999/70496/texact.htm>
- ▶ Naciones Unidas. 1948. Declaración Universal de los Derechos Humanos. Disponible en: <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>
- ▶ Naciones Unidas. 1979. Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley. Disponible en: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/>

[lawenforcementofficials.aspx](#)

► Resolución 835/14. Sobre la creación de las Unidades de Policía de Prevención Local. Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires. B.O. del 4 de julio de 2014. Recuperado de <https://boletin.mseg.gba.gov.ar/index.aspx?idb=E2uystPJF8td%2FAKi4cLv-MA%3D%3D>

## Obras consultadas

- Bayley, D. (1990). *Patterns of Policing: A Comparative International Analysis*. Rutgers University Press
- Bittner, E. (2001). Le caractere distinctif de la pólíce: quelques remarques introduites a un debat. *Deéviance et Societé*, 25(3). Ginebra.
- Chalom, M. [et al.] (2001). *Seguridad ciudadana, participación social y buen gobierno: el papel de la policía*. Ediciones SUR. Santiago de Chile. Obtenido desde: <http://www.sitiosur.cl/r.php?id=52>.
- Feraud, M. (1978). Le role social de la police dans la prevention de la criminalite dans une societe moderne et plus particulierment dans la prevention de la deliquance juvenile. En *La police el la prevention de la criminalite, troisiene colloque criminologique*. Strasbourg. Consell de l´Europe.
- García, M. [et al.]. (2013). *Diccionario LID. Inteligencia y Seguridad*. Ministerio de Defensa. España.
- Jar Couselo, G. (2000) *Modelos comparados de policía con Francia, Alemania, Gran Bretaña y Canadá*. Dickinson.
- Moloeznik, M. (2006). *Public Security and Police Reform in Mexico*. University of Pittsburgh Press. Pittsburgh.
- Noriega, E. (2017) *Propuesta de Policía Comunitaria y su influencia en la reducción de la Inseguridad Ciudadana en la Provincia de Huancavelica*. [Tesis de Maestría, Universidad César Vallejos]. Repositorio de la Universidad César Vallejos. [https://repositorio.ucv.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12692/6870/Quintana\\_NEA.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.ucv.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12692/6870/Quintana_NEA.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Ruiz, J.C. (2004). *Policía exitosa, policía indolente: nuevas tendencias en seguridad ciudadana*. En Jarrín, O., *Memoria del Proyecto Política Pública de Seguridad Ciudadana. Primera Fase*. Quito. Fundación Esquivel
- Sain, M. (2015). *El Leviatán azul. Policía y política en la Argentina*. Siglo Veintiuno Editores. Buenos Aires.
- Sain, M. (2009). *La reforma policial en América Latina. Una mirada crítica desde el progresismo*. Nueva Sociedad. Buenos Aires. Recuperado de [https://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1246308259.la\\_reforma\\_policial\\_en\\_america\\_latina\\_0.pdf](https://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1246308259.la_reforma_policial_en_america_latina_0.pdf)

- ▶ Sanguinetti, et al. (2014). El sistema de justicia criminal. Por una América Latina más segura, una perspectiva para prevenir y controlar el delito. Corporación Andina de Fomento. Caracas. Recuperado el 26 de noviembre de 2021 de <https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/167/reporte-economia-desarrollo-seguridad-control-delito?sequence=1&isAllowed=y>
  
- ▶ Weisburd, D. y Telep, C. (2014). Policía y micro-geografía del crimen Evaluaciones científicas acerca de la eficacia de vigilar puntos calientes y lugares. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Pol%C3%ADa-y-micro-geograf%C3%ADa-del-crimen-Evaluaciones-cient%C3%ADficas-acerca-de-la-eficacia-de-vigilar-puntos-calientes-y-lugares.pdf>

SUPERINTENDENCIA DE  
INSTITUTOS DE  
FORMACIÓN POLICIAL

SUBSECRETARÍA DE  
FORMACIÓN Y DESARROLLO  
PROFESIONAL

MINISTERIO DE  
SEGURIDAD



GOBIERNO DE LA  
PROVINCIA DE  
**BUENOS  
AIRES**