

¿Más allá de la disciplina policial? Transformaciones de los mecanismos de control interno de la actividad policial en la Provincia de Santa Fe

Máximo Sozzo, Gustavo González,
Leandro Corti, Ramiro Tavella,
Verónica Aimar, Augusto Montero,
Gamal Taleb y Vanina Ferreccio
Universidad Nacional del Litoral

Introducción

En el caso de Santa Fe, al igual que en el resto de las policías de Argentina, la idea de “control interno de la actividad policial” no posee un lugar central en las reglas ni en la organización de la policía. Por el contrario, su presencia parece ser incidental y accesorio. Tanto los miembros de la institución policial como las autoridades políticas identifican recurrentemente la idea de control interno de la actividad policial con el “régimen disciplinario”, a pesar de que desde el marco normativo se tiende a evitar dicha identificación.¹

¹ Por ejemplo, el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Policía de la Provincia de Santa Fe (LOP) establece que ésta será dirigida por un “Comando Superior de la Policía”, ejercido por un jefe de policía, entre cuyas funciones –especificadas en el art. 28 de la LOP–, se enuncian las de “proveer a la organización y control de

Esta asociación de la idea de control interno de la actividad policial al régimen disciplinario también es frecuente en la literatura sobre la materia en América Latina (cfr. Abregú-Palmieri-Tiscornia, 1998; Binder-Martinez, 1998; CELS-HRW, 1998; Cano, 1999; Rico, 1983; Quintana, 1998) y traduce una visión (crítica o acrítica) restringida de la idea de control interno, que se presenta como un mecanismo que se dirige a un objeto definido en términos negativos –la infracción policial– e individualizados –el infractor– y tiene fundamentalmente un carácter reactivo (vigilar y castigar).

los servicios de la institución” (inc. a) y “ejercer las facultades disciplinarias correspondientes al cargo conforme a la reglamentación” (inc. d). Sin perjuicio de que la norma no establezca un contenido concreto a la idea de “control de los servicios de la institución”, resulta claro que sí diferencia el control de la actividad de “ejercer las facultades disciplinarias”.

Frecuentemente esta visión restringida del control interno es acompañada por una disociación analítica y práctica –tanto en el discurso de los académicos como en el de los operadores– entre las prácticas de control interno y las prácticas de gobierno de la institución policial. Es preciso romper esta trampa teórica y política. Esto porque en la cuestión del control interno se encuentra inserta la problematización del gobierno de la institución policial. Desde esta óptica, la identificación de los mecanismos de control interno con el régimen disciplinario posee una connotación importante: reivindica una relación entre gobierno-control interno que es de género a especie. El régimen disciplinario es el elemento más visible de las prácticas de gobierno de la institución policial, su arquetipo, pues es el gobierno de la institución policial el que es claramente legible como ejercicio de poder disciplinario (Foucault, 1989).

Este trabajo de investigación sobre los mecanismos de control interno de la actividad policial en la Provincia de Santa Fe,² se desarrolló a partir de un análisis de la normativa y las prácticas del régimen disciplinario. Pero a su vez ha puesto especial hincapié en obser-

var las transformaciones producidas a partir de la creación de la Dirección Provincial de Asuntos Internos (DPAI) en el contexto de las iniciativas de reforma policial implementadas en esta materia a partir de 1997. Ahora bien, más allá del modo en que ésta y otras medidas afectaron o no el funcionamiento de los organismos de control ya existentes, la nueva dirección provincial se estableció como un “agregado” sobre la anterior estructura. Es fundamentalmente por ello que se ha considerado que resultaba más claro que el presente documento abordara en primer lugar el funcionamiento actual de las instancias y mecanismos que ya existían al momento de las reformas y, en segundo lugar, el funcionamiento de la nueva dirección. Por último, en la conclusión, se esbozará una evaluación preliminar sobre el proceso descrito y algunas recomendaciones provisorias que más allá de colaborar con el proceso analizado puedan servir para profundizar la discusión sobre las instancias de control de la actividad policial.

Esta investigación incluyó diversas actividades. En primer lugar, un análisis descriptivo y crítico de las reglas formales (legales y reglamentarias) involucradas en el funcionamiento de los mecanismos de control interno de la actividad policial en esta provincia.³

² En el marco del Proyecto de Extensión e Interés Social: “Gobierno de la Seguridad Urbana y Derechos Fundamentales en la Provincia de Santa Fe”, dirigido por el Prof. Dr. Julio de Olazábal y el Prof. Máximo Sozzo, Secretaría de Extensión y del Proyecto de Investigación: “Seguridad Urbana, Políticas de Prevención del Delito e Institución Policial en la Provincia de Santa Fe”, dirigido por el Prof. Dr. Julio de Olazábal y el Prof. Máximo Sozzo, Secretaría de Ciencia y Técnica, Universidad Nacional del Litoral. Este trabajo de investigación específicamente se desarrolló junto con el Centro de Estudios Legales y Sociales. Agradecemos a Gustavo Palmieri y Andrea Pochak sus múltiples contribuciones a este proceso.

³ No existe una herramienta normativa única y auto-suficiente, por lo que se ha sistematizado y organizado un conjunto de textos normativos pertinentes: la Ley Orgánica de la Policía de la Provincia de Santa Fe N° 7395/75, del 28 de mayo de 1975 (en adelante, LOP); la Ley del Personal Policial aprobada por decreto 6769, del 11 de enero de 1972 (en adelante, LPP); el Reglamento del Régimen Disciplinario Policial aprobado por decreto 426/72 (en adelante, RRDP); el Reglamento de Sumarios Administrativos aprobado por decreto 4055, del 3 de noviembre de 1977 (en adelante, RSA); el Reglamento Interno de Asesoría Letrada General aprobado por decreto 2634, de 1967 (en adelante, RIAL); el Reglamento Orgánico de la Unidad

Por otro lado, contempló una serie de entrevistas en profundidad con informantes clave.⁴ Por último, abarcó un análisis de documentos e informaciones estadísticas oficiales de instancias gubernamentales y policiales, que apunta a describir el funcionamiento de los mecanismos de control interno de la actividad policial en la Provincia de Santa Fe.

De los discursos
a las prácticas del régimen
disciplinario en la institución policial.
¿Infraderecho o contraderecho?

El régimen disciplinario de la institución policial se presenta en la normativa y la cultura policial –en los discursos– como un “infraderecho”, es decir, un subsistema que se ubica por debajo de los grandes y prestigiosos sistemas jurídicos (el derecho constitucional, el derecho penal, etc.) pero que reproduce su estructura y exigencias: existencia de deberes - incumplimiento de deberes = producción de infracciones - debido proceso - imposición de sanciones. Sin embargo, es preciso y posible reflexionar más profundamente sobre esta imagen.

Regional, aprobado por decreto 3174, del 29 de diciembre de 1977 (en adelante, ROUR); el Reglamento Orgánico de la Plana Mayor Policial (en adelante, ROPMP); el Reglamento Orgánico del Departamento Personal (en adelante, RODP); el Reglamento Orgánico del Departamento Judicial (en adelante, RODJ); y el decreto de creación de la Unidad Especial de Asuntos Internos de la Policía de la Provincia de Santa Fe, decreto 1359, del 22 de agosto de 1997.

⁴ Los nombres de los informantes clave permanecerán reservados, salvo en aquellos casos en que explícitamente se ha consentido su publicación. En los casos en los que se mantiene la reserva, los informantes clave serán identificados por su ubicación institucional, siempre y cuando esto no lleve a un inmediato develamiento de su nombre, en cuyo caso se apelará a su grado policial.

Organización policial y régimen disciplinario

En cuanto a lo organizativo, la Policía de la Provincia de Santa Fe posee “una organización centralizada en lo administrativo y descentralizada en lo funcional” (art. 54 LOP); esta conformación, como se detallará más adelante, se refleja en un sutil juego de equilibrio entre la centralización y descentralización de las competencias disciplinarias. Esto porque la policía de la provincia se divide en 19 unidades regionales (donde se reproduce el esquema organizativo y funcional de la jefatura de policía); obedeciendo esta división a la organización política de la provincia en departamentos.⁵

Cada departamento regional posee distinta dimensión territorial y densidad poblacional, así como muy diversas características demográficas y socio-económicas. Por ello, la mayor parte del personal policial está concentrada en la Unidad Regional I –que abarca la ciudad de Santa Fe, capital de la provincia–, con 2.196 agentes y en la Unidad Regional II –que abarca la ciudad de Rosario, la más importante en materia demográfica y económica de la provincia–, con 3.542. En términos generales, a comienzos de 1999, la Policía de la Provincia de Santa Fe poseía 11.952 miembros.⁶ Es decir que en la provincia había 1 policía por cada 242 habitantes; esto es, 4 funcionarios policiales por cada 1.000 habitantes.

⁵ En el plano de la estructura político-institucional, los municipios y comunas se encuentran dentro del territorio de los departamentos.

⁶ A principios de 1999, la Legislatura de la Provincia de Santa Fe había aprobado la incorporación de 2.500 nuevos agentes. Durante ese año se llevó adelante el curso de instrucción y se fueron incorporando 1.250 de los nuevos agentes; la incorporación efectiva re-

La estructura policial depende del Poder Ejecutivo provincial que posee, en tanto autoridad responsable del área, funciones de control de la actividad policial. Estas instancias ejercen lo que se denomina “control político” de la actividad policial (cfr. sobre esta cuestión Abregú-Palmieri-Tiscornia, 1998, p. 59; Binder-Martinez, 1998; p. 26; Quintana, 1998, p. 74; Rico, 1983). Sólo en relación estricta con el tema disciplinario, el mismo titular del Poder Ejecutivo, el Gobernador de la Provincia de Santa Fe –por decreto, y a solicitud del jefe de la policía– es quien debe disponer la destitución (cesantía o exoneración) de un miembro de la institución policial (art. 62 LPP). Asimismo, de acuerdo con el art. 63 LPP, el Ministerio de Gobierno, Justicia y Culto de la Provincia de Santa Fe, es el que posee facultades disciplinarias, pudiendo imponer al personal superior sanciones de suspensión en el empleo, arresto y apercibimiento.

Los responsables policiales del régimen disciplinario en la Provincia de Santa Fe son plurales y recorren toda la organización policial, ya que las facultades disciplinarias no se encuentran concentradas en torno a un cargo o grado.

En términos generales, las facultades disciplinarias acompañan la jerarquía organizacional, siguiendo dos criterios de jerarquía que ordenan la institución policial e impactan en el régimen disciplinario.

a) En primer lugar, el criterio funcional o “superioridad por cargo” (art. 24 de la LPP).

ción culminó en diciembre de ese año, razón por la cual no se pudo acceder a su distribución organizativa. Los otros 1.250 nuevos agentes serían incorporados durante el año 2000. Ya el 22 de enero de 2000 el nuevo gobierno provincial había incorporado a 560 de esos nuevos agentes, que fueron distribuidos en las diecinueve unidades regionales.

Esta jerarquía presenta una forma piramidal, en una dirección descendente, pudiendo cada cargo ejercer las competencias disciplinarias sobre aquellos miembros de la institución policial que se encuentran administrativamente bajo su dependencia.

b) En segundo lugar, teniendo en cuenta el grado, la “superioridad jerárquica” (art. 22 de la LPP). Esta jerarquía presenta una forma de dos pirámides (una superior y otra inferior). Como en la mayoría de las policías argentinas, la policía de Santa Fe se encuentra estructurada a través de un “doble escalafón”; en el caso específico de esta policía, el escalafón del personal superior y el del personal subalterno. Así, integran la escala jerárquica del personal superior: a) oficiales superiores; b) oficiales jefes; y c) oficiales subalternos (art. 24 de la LOP). Por su parte, la escala jerárquica del personal subalterno está integrada por: a) suboficiales superiores; b) suboficiales; y c) agentes (art. 25 de dicho texto legal). El art. 63 de la LPP y el art. 45 del RRDP determinan que sólo el personal del “escalafón superior” tiene *el ejercicio de las facultades disciplinarias*, mientras que el personal del “escalafón subalterno” *no ejercerá facultades disciplinarias* pero tiene la obligación de informar a sus superiores las faltas disciplinarias de los inferiores.

También en términos generales, las sanciones se imponen mediante dos procedimientos bien diferenciados: de modo directo o luego de la sustanciación de un sumario. Con respecto a la sanción directa (arts. 37 y 130 RSA), se puede aplicar por cualquier miembro del “escalafón superior” de la institución policial –superior ya sea por el cargo o por el grado– ante una falta policial leve de un subordinado, cuando por su naturaleza no se presume que corresponde aplicar sanción de arresto de más de diez días o la suspensión de empleo. En este caso, se puede imponer

directamente una sanción policial, sin cumplir otra formalidad que notificar al sancionado y disponer lo necesario para su cumplimiento. En los otros casos, corresponde la instrucción de un sumario administrativo. Aquí el procedimiento disciplinario queda concentrado en instancias administrativas específicas; aunque esto no significa que dichas instancias sean determinantes en la decisión del procedimiento. El sumario deberá ser ordenado por el jefe de la policía de la provincia o por el jefe de la unidad regional, según corresponda (art. 2 RSA). El jefe de la policía actúa disciplinariamente en forma directa o mediante sumario administrativo esencialmente con respecto a los miembros de la institución policial que se encuentran administrativamente bajo su dependencia.⁷

Con respecto al personal que depende del jefe de la policía, el art. 29 de la LOP determina que para el cumplimiento de las funciones generales que tiene encomendadas, éste cuenta con una organización de estado mayor (Plana Mayor Policial). Esta Plana Mayor, de acuerdo con lo establecido en el art. 40 de la LOP, es el organismo que tiene a cargo el planeamiento, *control* y coordinación de todas las actividades policiales que se desarrollan en la provincia. Se encuentra organizada en: a) Jefatura de Plana Mayor, b) Departamento Personal (D.1), c) Departamento Informaciones Policiales (D.2), d) Departamento de Operaciones Policiales (D.3), e) Departamento Logística (D.4), y f) Departamento Judicial (D.5) (cfr. ROPM).

El Departamento Personal (D.1), dentro de la estructura de la Plana Mayor, es un ámbito organizativo clave en los mecanismos de control interno. El art. 44 de la LOP establece que este departamento tiene la responsabilidad de administrar el *régimen discipli-*

nario (cfr. RODP). Por su parte, el art. 11 del ROPM establece la organización del Departamento Personal, en administración de personal, servicios sociales e instrucción y educación del personal. El art. 12 de ese mismo texto reglamentario establece que la División Administración de Personal tiene a su cargo *el régimen disciplinario policial, las destituciones del personal policial y la instrucción de los sumarios administrativos*. A su vez, el art. 22 establece que dentro de esta división, la Sección Sumarios Administrativos es la encargada de la instrucción de los sumarios administrativos por las faltas que cometa el personal policial de acuerdo con la normativa sobre sumarios administrativos (art. 33 ROPM).

El otro ámbito clave dentro de la estructura de la Plana Mayor, involucrado directamente con los mecanismos de control interno, es el Departamento Judicial (D.5). De acuerdo con el art. 52 de la LOP, este departamento tiene a su cargo las tareas de policía judicial que ejecuten las unidades operativas de orden público. En tal sentido, el ROPM establece que el Departamento Judicial tiene a su cargo –a través de la División de Asuntos Judiciales– *el registro de sumarios judiciales y preventivos y la tramitación de expedientes judiciales*. Esto abarca no sólo a los sumarios judiciales y preventivos de los delitos supuestamente realizados por “civiles” sino también aquellos que supuestamente fueron realizados por miembros de la institución policial.

Es preciso destacar que en cada una de las unidades regionales en las que se divide la policía provincial se reproduce, de modo básico, este esquema organizativo. Las áreas territoriales asignadas a por lo menos diez Unidades de Orden Público o Comisarías constituyen una Región Policial organizándose por cada una de ellas una Jefatura de Unidad Regional (art. 62 de la LOP). En cada una de las

⁷ En mayo de 1999 eran 1.354 policías.

unidades regionales existe una Plana Mayor integrada por cinco oficiales que se encargan de las relaciones de a) Personal; b) Informaciones; c) Operaciones; d) Logística y e) Judicial (art. 65 de la LOP) (Cfr. ROUR). Por su parte, el art. 9 del ROUR establece que el jefe de unidad regional debe asegurar su *gobierno, administración y disciplina*, de acuerdo con las órdenes y directivas que imparta la jefatura de policía (inc. a); debiendo también inspeccionar y visitar periódicamente las unidades y subunidades que de él dependen (inc. b); ejercer *el control del cumplimiento de las órdenes impartidas a las unidades y subunidades dependientes* (inc. c); y *ordenar al segundo jefe de la Unidad la instrucción de sumarios cuando las circunstancias del hecho lo hagan necesario o conveniente* (inc. h). Es decir que el jefe de unidad regional es el depositario de las competencias disciplinarias con respecto al personal policial que se encuentra administrativamente bajo su dependencia y sólo muy excepcionalmente se puede dar a este respecto, por vía de reclamo, una intervención del jefe de la policía de la provincia.

Las Divisiones Personal y Judicial de las jefaturas de las unidades regionales tienen similares atribuciones que las que poseen el Departamento Personal (D.1) y el Departamento Judicial (D 5) respectivamente en el ámbito de la jefatura de la policía de la provincia (cfr. art. 44 y 48 ROUR)⁸.

⁸ Las formas de organización de las Divisiones de Personal y Judicial de cada una de las unidades regionales depende de los reglamentos internos que se dicten en cada una de ellas. Así, por ejemplo, en el caso de la Unidad Regional I, la Oficina de Sumarios Administrativos desde 1999 depende administrativamente de la División Personal, pero, en lo funcional, directamente de la jefatura de la URI. Esta ubicación se reproduce en la Unidad Regional II, no así en las otras unidades regionales que poseen un menor volumen de funcionarios policiales con respecto a las URI y UR II.

Las infracciones policiales: confines sinuosos y flexibles

Las autoridades policiales entrevistadas en el trabajo de campo interpretaron coincidentemente muchas veces la expresión “control” como sinónimo de “vigilancia”. La vigilancia se plantea como una instancia antecedente lógica y cronológicamente al ejercicio de las facultades disciplinarias pero intrínsecamente ligada a ellas. Esa “mirada disciplinaria” que es la vigilancia (Foucault, 1989, p. 179) precisa descomponer sus instancias en los diferentes escalones de la doble jerarquía –por cargo y por grado– de la organización policial –“vigilancia jerárquica, continua y funcional” (Foucault, 1989, p. 182).

El régimen disciplinario se asienta entonces en la vigilancia jerárquica que tiene como objetivo descubrir la producción de infracciones en la actividad policial. Las faltas policiales –en tanto incumplimiento de los deberes– se racionalizan como un objeto que se define en términos negativos y que es generado por un individuo, miembro de la institución policial, a quien le corresponde –en virtud de su hacer o no hacer– una sanción policial. En la normativa policial (legal y reglamentaria) las infracciones se delimitan a través de distintas vías:

1) En primer lugar, el art. 7 del RRDP define la falta policial como “toda infracción a los deberes policiales establecidos expresamente o contenidos implícitamente en los reglamentos y disposiciones vigentes”. Todo el personal policial es titular del “estado policial”. Éste se define formalmente en el art. 27 de la LPP como “la situación jurídica que resulta del conjunto de deberes y derechos establecidos por las leyes y decretos para el personal que ocupe un lugar en la jerarquía de la Policía provincial”. El art. 28 de dicho texto legal presenta una enumeración de deberes que no es taxativa pues otras obliga-

ciones pueden surgir de otros textos dentro de la normativa policial. De acuerdo con lo establecido en el artículo 7 del RRDP existe una falta por cada deber que la normativa policial consagra, más allá de que no se encuentre explícitamente configurado un tipo descriptivo de una conducta. Pero también se contempla como infracción el incumplimiento de deberes implícitamente establecidos por la normativa policial, supuesto en el que no es sólo la falta sino también el deber lo que carece de tipificación en los textos normativos.

2) En segundo lugar, desde el art. 9 al art. 15 del RRDP se realiza una enumeración de faltas policiales, distinguiéndose entre faltas leves y faltas graves. Las faltas leves se subdividen a su vez en: a) faltas a la ética policial, por ejemplo: no observar en todo lugar y circunstancia la corrección que exige el *pundonor policial* o no guardar actitud correcta acorde con el uso del uniforme policial; b) faltas al respeto debido al superior, por ejemplo: *cualquier acto de irrespetuosidad hacia su superior*; c) faltas al ejercicio del mando, por ejemplo: demorar de cualquier forma el trámite de un recurso, reclamación o petición encuadrada en los reglamentos, como así dejar de informar una solicitud o no darle curso cuando se tiene la obligación de hacerlo; y d) faltas al régimen de servicio, por ejemplo: cumplir negligentemente o dejar de cumplir las obligaciones del servicio. Con respecto a las faltas graves, el art. 14 RRDP establece que *... las faltas que prevén los artículos 10, 11, 12, y 13 de este reglamento, podrán ser consideradas faltas graves, cuando por su trascendencia o consecuencias constituyan menoscabo para la disciplina, la investidura o la repartición*. Por su parte, el art. 15 RRDP establece una enumeración de las faltas graves. Así, por ejemplo, mantener vinculación personal con delincuentes,

tahúres, o explotadores de juegos de azar o de cualquier otro vicio o con personas de notoria mala fama o *todo acto que afecte gravemente la disciplina, el prestigio o la responsabilidad de la repartición, o la dignidad del funcionario*.

3) Por último, el art. 8 del RRDP establece que la ejecución de una orden de servicio hace solamente responsable al superior que la ha dado y no constituye una falta del subalterno, salvo cuando este último se hubiere apartado de ella o excedido en su ejecución. El incumplimiento o cumplimiento defectuoso de una orden dada por un agente superior es constitutivo de una falta policial, cualquiera sea su contenido –regla de la obediencia debida.

Como puede observarse, las diferentes vías de definición de las infracciones policiales desde la normativa policial proveen indicaciones sinuosas y flexibles para la delimitación de los confines entre la actividad policial debida y la actividad policial indebida. Las reglas formales (legales y reglamentarias) están lejos de ser un cuadro normativo estricto que brinda directivas precisas (cfr. Shearing-Broden, 1993; Gabaldón, 1996; Tiscornia-Oliveira, 1998). Por el contrario, presentan reenvíos –como el del artículo 7 del RRDP– a la regulación de todos los deberes policiales; aperturas –como la del artículo 8 del RRDP– a toda orden brindada por un superior más allá de su contenido, o la de la última falta grave enunciada en el artículo 15 del RRDP, a todo acto que afecte gravemente el prestigio, la disciplina o la responsabilidad de la institución o la dignidad del funcionario; conceptos vagos y ambiguos, como las referencias al “pundonor policial”, a la “actitud correcta”, a la “irrespetuosidad”, a los “delincuentes, tahúres, o explotadores de juegos de azar o de cualquier otro vicio o personas de notoria mala fama” (cfr. Corti, 1999).

Este modo de definir las infracciones, en tanto reglas formales combinadas con valores de la cultura policial, no sólo genera discrecionalidad—efecto inevitable en la lectura e interpretación de cualquier texto normativo (como sostiene Rico, 1983)— sino además un amplio campo de arbitrariedad. Se configura así el “dominio indefinido de lo no-conforme” (Foucault, 1989, p. 184) que potencialmente se extiende a lo largo y a lo ancho de toda la actividad policial. Decía un jefe de una unidad regional entrevistado: “Yo le hago esta pregunta ¿por qué el agente de policía cae siempre en falta, por qué siempre está en infracción? ¿Por qué está siempre en transgresión, por qué prácticamente vive en un estado de conducta transgresora...?”.

De acuerdo al relevamiento realizado sobre los Libros de Sumarios Administrativos e Informaciones Sumarias de la Oficina de Sumarios Administrativos de la Unidad Regional I de la Policía de la Provincia de Santa Fe (URI), en dicha región policial desde el 1 de enero de 1999 al 1 de diciembre del mismo año, se iniciaron 920 procedimientos administrativos; de ellos, 450 involucraban a agentes policiales, ya sea como potenciales autores de faltas (89 casos) o de faltas que implicaban la realización de delitos (361 casos).⁹ A su vez, las faltas que se imputan a los agentes policiales son: 6 faltas a la ética policial, 6 faltas al ejercicio del mando, 1 falta al debido respeto al superior, 64 faltas al régimen de servicio y sólo 9 faltas graves.¹⁰ Por

⁹ Es preciso destacar que se trata de causas administrativas en su mayoría aún no resueltas. Por otra parte, no se ha podido acceder aún a los registros de causas administrativas de 1998, lo que permitiría observar, en dicho universo, la cantidad de sanciones impuestas sobre la totalidad de las acusaciones, lo que brindaría otra perspectiva para el análisis.

otro lado, con respecto a las causas en las que se investigan supuestos delitos cometidos por policías, ellas se tratan de: 97 lesiones (graves o leves, dolosas o culposas), 94 amenazas, 52 apremios ilegales, 33 delitos contra la propiedad (robos, hurtos y estafas), 22 incumplimientos de los deberes del funcionario público, 22 malversaciones de caudales, 15 abusos de armas, 15 facilitamientos de evasión, 11 abusos deshonestos, 10 privaciones ilegales de la libertad, 6 daños, 6 violaciones de domicilio, 5 exacciones ilegales, 5 incumplimientos de los deberes de asistencia familiar, 4 falsificaciones de instrumento público, 3 homicidios, 2 usurpaciones, 2 contravenciones, 1 resistencia a la autoridad, 1 exhibición obscena, 1 portación de arma de guerra y 1 instigación a cometer delitos. Como se observa, la cantidad de delitos imputados no coincide con el número de causas administrativas—408 sobre un total de 361— ya que en muchas de ellas se registra la existencia de varias imputaciones.

Si se tiene en cuenta que el total del personal policial de la URI asciende a 2.196 policías, se puede deducir que se produce una imputación de falta o falta que implica la realización de un delito a un agente policial por cada 4,4 miembros de la institución policial durante un año, o bien que el 20,5% de los agentes policiales de la URI se encuentran imputados por una falta o delito.¹¹ A su vez,

¹⁰ La diferencia entre ambas cifras se debe a que hay tres causas en las que no consta qué tipo de falta le es imputada al personal policial—en el registro consta sólo “falta”.

¹¹ Pese a que no se cuenta con el número exacto de agentes policiales implicados en cada causa administrativa, existe al menos uno por causa; y aunque se presume que en una misma causa administrativa pueden existir varios imputados, es posible neutralizar este dato en función de que un mismo agente policial puede estar imputado en diversas causas administrativas a la vez.

esto implica que durante 1999 se produjeron por día en la URI 1,36 posibles faltas o delitos llevados a cabo por agentes policiales.¹² Vale aclarar que no existe cuantificación ni seguimiento en relación con las sanciones aplicadas por procedimiento directo que, según los entrevistados, es considerablemente mayor que el número de sanciones por faltas que motivan la iniciación de un sumario.¹³ Esta información empírica demuestra claramente la difusión permanente y persistente de las infracciones policiales en la actividad policial en una región policial que concentra casi el 20% del total de la población policial de la Provincia de Santa Fe.

*El inicio del procedimiento administrativo:
la ausencia de actuaciones promovidas por el público*

Cuando los agentes disciplinarios de la institución policial establecen que se ha producido una falta –ya sea que ésta se encuentre calificada de grave o leve–, si se presume que corresponde aplicar una sanción de arresto mayor de diez días o de suspensión de empleo, debe iniciarse un sumario administrativo (art. 37 RSA). Este sumario, como ya fuera dicho –ver apartado II.1–, debe ser ordenado por el jefe de la unidad regional o de la

policía de la provincia, según corresponda, y debe ser llevado adelante por las instancias pertinentes dentro de la División o el Departamento Personal, respectivamente.¹⁴ En los otros casos corresponde la aplicación de sanción directa ya descripta más arriba.¹⁵

En los casos en que la falta policial pueda constituir un hecho calificado por la ley penal como delito, debe tomar intervención la División o el Departamento Judicial según corresponda. Esta dependencia, en contacto con la justicia penal, llevará adelante el “sumario prevencional” cumpliendo con su función de policía judicial.¹⁶

La normativa policial dispone que el sumario administrativo puede iniciarse de oficio, cuando el jefe de policía o el jefe de unidad regional tomen por cualquier medio conocimiento del hecho; por comunicación, ya que todo miembro de la institución policial que no tenga facultades disciplinarias, tiene el deber de comunicar un hecho que pueda constituir una infracción al agente policial con competencia en el caso concreto; o por denuncia, cuando es impulsado por un particular (art. 26 RSA). Sin embargo, al no existir un sistema de recepción de quejas de

¹² Es preciso tener en cuenta que aquí sólo están registradas las faltas en las que procede abrir una información o sumario administrativo, por lo que en realidad se trata de una sub-estimación del conjunto de las infracciones policiales.

¹³ Algunos modos de estimar esa relación, como hubiera sido el caso de comparar el número de sanciones directas en comparación con los sumarios iniciados a un número de agentes determinado, resultó impracticable pues aún no se ha tenido acceso a los legajos del personal.

¹⁴ La autoridad que ordena el sumario administrativo puede, sin embargo, asumir por sí la instrucción o designar como instructor a un oficial subordinado de grado superior al sumariado, o bien proceder al reemplazo del instructor si así lo estima conveniente (art. 5 del RSA).

¹⁵ Cuando las faltas son imputadas a oficiales superiores, y pueden dar lugar a una sanción directa, o bien en los casos en que no debiendo instruirse sumario administrativo, se considera necesaria la comprobación o esclarecimiento de un hecho, se procede a iniciar una información sumaria (art. 113 RSA).

¹⁶ En estos supuestos, a la investigación administrativa se agrega paralelamente la investigación criminal de acuerdo con la normativa procesal penal.

los particulares en la institución policial que garantice el anonimato y la protección del denunciante, y al estar éste obligado a presentar la denuncia en una unidad de orden público en la cual probablemente trabaje el agente policial al que denuncia, la gran mayoría de los sumarios administrativos se inician de oficio o por comunicación (Abregú-Palmieri-Tiscornia, 1998, p. 59; CELS-HRW, 1998, p. 68). Al respecto, según un comisario inspector entrevistado, con años de experiencia en el Departamento Personal, ni siquiera el 1% de las causas administrativas iniciadas en las unidades regionales se debe a denuncias realizadas por particulares. A modo de ejemplo, en la Unidad Regional I durante 1999 todas las causas en las que se imputan faltas a agentes policiales (450) fueron iniciadas por comunicación o de oficio.

El régimen disciplinario como mecanismo de control implica un proceso institucional que es interno en su totalidad, ya que tanto los *inputs* como los *outputs* son elementos que se encuentran dentro de las fronteras del dispositivo policial.

A su vez, mientras se desarrolla el procedimiento administrativo en el que se investiga al agente policial, la normativa prevé dos esquemas de suspensión de algunos de los derechos y deberes que integran el "estado policial" del imputado: la situación de disponibilidad (art. 114 LPP y arts. 135 y ss. RSA) y la situación de pasiva (art. 119 LPP y 146 y ss RSA). Cabe señalar que en varias ocasiones, en especial ante la comisión de delitos, estas medidas a modo de precaución son reclamadas por las víctimas para que el agente imputado abandone el contacto con ellas o no vea facilitado el encubrimiento de las irregularidades. Sin embargo, en nuestro relevamiento sobre las causas administrativas llevadas adelante en la Unidad Regional I durante 1999, en ningún caso estas medidas cautelares fueron adoptadas.

El debido proceso.

La ausencia de recursos de revisión

Las reglas formales establecen el derecho al debido proceso y a la defensa en el trámite del sumario administrativo que se le inicie a un agente policial en el caso de faltas graves (art. 66 LPP). Por omisión no se incluyen los procedimientos administrativos iniciados por faltas leves, pese a que es posible aplicar en ellos sanciones de hasta 60 días de privación de la libertad.

Sin embargo, más allá de la declaración normativa, en la mayoría de las unidades regionales y en la jefatura de la policía de la provincia se corre traslado al imputado de una minuta que es en realidad un índice del expediente y a partir del cual es imposible realizar una presentación adecuada de la defensa. Un comisario mayor entrevistado, señalaba que una práctica muy difundida en estas regiones policiales consiste en considerar a la presentación misma de la defensa en el procedimiento administrativo como "un acto de insubordinación o sedición", habiéndose dado casos de destituciones por esta causa. En el mismo sentido, la normativa policial contempla como una falta al régimen de servicio: *negarse a cumplir diligencias o medidas tendientes a deslindar su responsabilidad en faltas que se le imputen* (art. 13 RRDP) y esta regla ha sido aplicada recurrentemente frente a la situación de un agente policial que se niega a declarar en el procedimiento administrativo. Por último, comúnmente se exige que las "pruebas se encuentren fundadas", rechazándose las ofrecidas por los imputados para el ejercicio de su defensa, apelando a este principio nacido de las prácticas de sumarios administrativos que violenta el principio de la libertad de la prueba.

De estas diversas formas se ha mantenido el carácter secreto y no contradictorio de la

investigación administrativa, y se constituye una clara y constante violación del derecho de defensa y del debido proceso (Tiscornia-Oliveira, 1998, p. 164; Tiscornia-Palmieri-Abregu, 1998, p. 57; CELS-HRW, 1998, p. 62).¹⁷

De acuerdo con la normativa policial, el sumario administrativo debe concluirse en un plazo de 15 días, pudiendo extenderse ese plazo por 10 días más si existieran causas fundadas a juicio de la autoridad que ordenó la instrucción (art. 35 RSA). Como ya fuera expresado, en la Unidad Regional I, a noviembre de 1999, se encontraban en trámite 261 causas en las que se imputaban faltas a agentes policiales; entre ellas, 23 se habían iniciado en enero, 26 en febrero, 12 en marzo, 18 en abril, 3 en mayo, 13 en junio, 15 en julio, etc. Resulta evidente que la posibilidad de llevar adelante los procedimientos administrativos en los plazos reglamentarios con los recursos materiales y humanos que se destinan a la Oficina de Sumarios Administrativos (9 empleados contando al jefe y subjefe) es una ilusión, pero también es una muestra del abismo que significa el paso de los discursos a las prácticas disciplinarias que se llevan adelante cotidianamente en la segunda región policial en importancia cuantitativa y cualitativa de la Provincia de Santa Fe.

¹⁷ En algunas unidades regionales, en los últimos tiempos, se han generado algunas iniciativas tendientes a mitigar estas características de la investigación administrativa, aunque sin apuntar a la reforma normativa. Por ejemplo, en la Unidad Regional I, durante la gestión marzo-diciembre de 1999, se otorgaba de pleno derecho al imputado fotocopias certificadas del expediente administrativo para que pueda realizar la presentación de la defensa; además se había dejado de aplicar la falta al régimen de servicio al imputado que se negaba a declarar y se había adoptado el principio de la libertad de la prueba.

La violación del derecho de defensa puede verificarse, también, en la ausencia de recursos de revisión ante la aplicación de sanciones, aun cuando éstos, junto con los de reconsideración y apelación en subsidio estén legalmente establecidos (art. 104 y ss RSA), y se establezcan faltas para quien los obstaculice (falta al ejercicio del mando, cf. art. 12 RRDP) (cfr. Tiscornia-Oliveira, 1998, p. 164; CELS-HRW, 1998, p. 65). En este sentido, si bien la presentación de recursos y/o reclamos es un derecho consagrado dentro del “estado policial” (art. 34 LPP), estos recursos deben ser interpuestos ante el mismo agente superior que decidió la existencia de la falta policial e impuso la sanción administrativa.¹⁸ De esta manera se ha convertido en una práctica muy recurrente en la Policía de la Provincia de Santa Fe –tal como señalaba un comisario mayor entrevistado–, tomar a la interposición del recurso como un acto constitutivo de una nueva falta policial (irrespetuosidad, sedición o insubordinación), hasta llegar, en ciertos casos, a la imposición de destituciones. Como ejemplo de esta práctica perversa puede observarse que de los 19 casos sancionados en la Unidad Regional I durante el año 1999, en ninguno de ellos se interpuso recurso de reconsideración y apelación en subsidio.

Las sanciones policiales

Los procedimientos administrativos en los que se imputa una falta a un agente policial pueden concluir en sobreseimiento, archivo o sanción (art. 99 RSA). Existen cuatro ti-

¹⁸ Se sanciona como falta al régimen de servicio el “ocurrir a un superior no inmediato sin seguir la vía jerárquica correspondiente, salvo el caso que el ocuriente haya sido objeto de un acto arbitrario por parte del superior inmediato” (art. 13 RRDP).

pos de sanciones en la normativa policial de la Provincia de Santa Fe: a) apercibimiento escrito; b) arresto; c) suspensión de empleo; y d) destitución –ya sea por cesantía o exoneración (art. 47 LPP).

a) El apercibimiento escrito se define como una “simple advertencia” (18 RRDP).

b) *El arresto que se define como una “simple detención del personal superior y subalterno” (art. 55 LPP), consiste en una “privación limitada de la libertad” que puede ser dispuesta con o sin perjuicio del servicio, no afecta la percepción de haberes y no puede ser menor de 3 días ni mayor de 60 (arts. 21 y 22 RRDP). En el caso de que no existiesen las comodidades de alojamiento necesarias para el personal superior se determina la “conversión” del arresto en apercibimiento, arresto domiciliario o arresto en otra localidad (art. 54 LPP); regla que no se aplica al personal subordinado, estableciendo de esta forma una clara diferenciación que reproduce las desigualdades de poder entre los dos escalafones que coexisten en la institución policial.*¹⁹

La existencia de una sanción de privación de la libertad en sede administrativa no es sólo una muestra del carácter militarizado de la organización policial, sino además evidentemente contraria a los principios del Estado de Derecho y a nuestra normativa constitucional. Las autoridades policiales entrevistadas (jefes de unidad regional, comisarios mayores, comisarios inspectores) manifestaron coincidentemente una actitud crítica con respecto a la difusión de este tipo

¹⁹ En el mismo sentido, la diferencia se establece en cuanto a las condiciones de ejecución de arresto, ya que la propia normativa determina que, en cuanto a los lugares de alojamiento, deben “contar unos y otros con las comodidades de higiene y alojamiento necesarias acorde con su jerarquía” (art. 66 del RRDP).

de sanción en la institución policial, especialmente para con las faltas leves. Incluso existieron distintos pronunciamientos escritos y formales de algunas jefaturas, criticando la aplicación del arresto al personal policial.²⁰ Ahora bien, estas iniciativas críticas que conocemos, no se pronunciaron en sentido radicalizado por la abolición de esta sanción administrativa.

c) La suspensión de empleo consiste en la privación temporal de los deberes y derechos esenciales del “estado policial” (art. 58 LPP) y se aplica por un término no mayor de 30 días ni menor de 7, siempre que hubiera correspondido más de 30 días de arresto policial (art. 59 LPP).

d) La destitución está conformada por las sanciones disciplinarias expulsivas de la institución policial (art. 61 LPP), que tienen como consecuencia la pérdida del “estado policial” y que, conforme la gravedad de la falta (art. 62 LPP), pueden adquirir la modalidad de cesantía o exoneración, y sólo pueden disponerse por decreto del Poder Ejecutivo a solicitud de la jefatura de policía. La

²⁰ Por ejemplo, en 1992, el jefe del Comando Radioeléctrico de la URI presentó la nota 164/92 al Jefe de Agrupación Cuerpos de la URI; en ésta cuestionaba la facultad del primer escalón jerárquico del personal superior de imponer la sanción de arresto, no sólo por la gravedad de la privación de libertad, sino además señalando la falta de condiciones básicas de dignidad en los lugares de alojamiento para el cumplimiento de la sanción. Por tal razón, solicitaba la formación de una comisión para la reforma reglamentaria que introdujera nuevos tipos de sanciones, que redujera el arresto a los casos de faltas graves, que verificara la dignidad de las condiciones de los lugares de cumplimiento, que instrumentara los “mecanismos de cooperación para la reubicación del sancionado tanto en su aspecto intelectual como físico”, y que equipara al personal superior y subalterno y al personal femenino y masculino. En el mismo sentido,

cesantía es una forma de destitución que no importa la pérdida del derecho al haber del retiro (art. 62 inc.a LPP), mientras la exoneración incluye la pérdida del beneficio del retiro y sólo se puede decretar cuando mediare condena judicial por delitos graves o infamantes (art. 62 inc. b. LPP).

De acuerdo con la normativa policial, las sanciones de apercibimiento escrito, arresto hasta 60 días o suspensión de empleo hasta 30 días, pueden aplicarse en los casos de faltas leves (art. 28 RRDP), mientras que la sanción de destitución –cesantía o exoneración– sólo es aplicable en los casos de faltas graves (art. 29 del RRDP).

Lamentablemente se carece de información oficial sobre la cantidad y tipo de sanciones administrativas impuestas a agentes policiales en la Provincia de Santa Fe. El relevamiento realizado sobre las causas impulsadas en la Unidad Regional I, revela que sólo en 19 de las 450 se ha impuesto una sanción administrativa, pero no tenemos registros sobre cuál de ellas. No obstante, el dato de que sólo el 4% de las faltas policiales impu-

tadas son sancionadas en el lapso de un año es en sí mismo significativo.

En este sentido, al igual que la determinación de la falta, la individualización de la sanción administrativa que corresponde a la falta cometida por el agente policial posee un carácter profundamente arbitrario, permitido por la misma normativa policial (cfr. Tiscornia-Oliveira, 1998, p. 164; CELS-HRW, 1998, p. 64). En las pautas para la graduación de la sanción a aplicar, se le otorga un lugar central a "... la personalidad y antecedentes del responsable; y en particular, su conducta habitual, educación e inteligencia" (art. 49 LPP).²¹ Siempre la sanción es impuesta por el Jefe de la Unidad Regional o de la Policía de la Provincia, salvo en el caso de los procedimientos de sanción directa.

en 1995, se presentó un reclamo similar desde la Dirección General de Institutos Policiales (instancia encargada de la formación policial) al jefe de policía de la provincia. En esta nota, presentada por un comisario mayor, se manifestaba: "Por haberlo soportado (independientemente de nuestro deber jurídico al respecto) y por haberlo aplicado innumerable cantidad de ocasiones a otros sujetos de la relación de empleo, merece hoy una profunda reflexión, concluyendo que en principio no fue senda armonizadora ni provechosa para la solución de interferencias en la normal prestación y quizá, de alcanzarse otro remedio para las sanciones directas por faltas leves, estaríamos no sólo prolijando nuestras actividades de cara a la libertad, sino también disponiendo de una alternativa que ante un actuar enjuiciable, derive en medidas que integren, no aislen y hasta estigmaticen o etiqueten a quien la padece". Asimismo, durante esta

investigación, un jefe de unidad regional señalaba que el arresto debería limitarse a los sectores institucionales que requieren una "rígida disciplina" por desarrollar "operaciones de alto riesgo" como el Comando Radio-eléctrico, y deberían reformarse las reglas formales estableciendo apercibimientos que "impacten en la posibilidad de ascenso" o "sanciones económicas que importen una quita parcial de salario, como por ejemplo el "presentismo", que existen en otros sectores de la administración pública provincial".

²¹ El art. 50 RRDP, en la misma dirección, señala que el que impone la sanción disciplinaria debe proceder siempre con firmeza, moderación y elevado criterio de justicia e imparcialidad, procurando que la sanción sea proporcionada a la naturaleza y gravedad de la falta y a la personalidad del responsable.

*La relación entre el régimen disciplinario y el sistema penal.
La impunidad de las ilegalidades policiales*

La imagen del régimen disciplinario de la institución policial como “infraderecho”, tal como se encuentra configurada en la normativa y la cultura policial, lo presenta como un mecanismo que funciona con una “lógica penal”, es decir como un mecanismo reactivo que vigila y castiga la producción de las infracciones en cabeza de los infractores. Es probable que su funcionamiento sea análogo a la lógica penal con respecto a las faltas policiales que implican sólo una violación a la normativa policial, ya sean leves o graves, y atentan contra la estrategia de gobierno de la institución policial –garantización de la jerarquía policial.

En cambio, en el caso de que las faltas policiales constituyan además un delito contra personas ajenas a la institución –lo que aquí llamamos, las ilegalidades policiales–, las prácticas disciplinarias quedan lejos de realizar el marco teleológico que nace de la imagen del régimen disciplinario como mecanismo reactivo –vigilar y castigar– (cfr. Binder-Martínez, 1998; Tiscornia-Oliveira, 1998; Tiscornia-Palmieri-Abregu, 1998).

En el caso de la Policía de la Provincia de Santa Fe, la comisión de un delito ni siquiera está contemplada de modo explícito como infracción policial, aplicándose en estos casos la cláusula de apertura establecida en el art. 15, inc. z) del RRDP que enumera como falta grave “todo acto que afecte gravemente la disciplina, el prestigio o la responsabilidad de la repartición o dignidad del funcionario”.

Uno de los elementos fundamentales que contribuye a no investigar las conductas que podrían constituir delitos es el juego de lo que en la institución policial se conoce como “la reserva del 150”.

En los casos en los que el hecho que se imputa a un agente policial, además de una falta pueda ser considerado delito, en el marco del derecho penal, se presenta el problema de la relación entre la actuación administrativa y el proceso penal.

En esta cuestión, la normativa policial se ajusta al principio de dependencia del procedimiento administrativo respecto del proceso penal. Sin embargo, el art. 102 del RSA establece que, en un sentido, la substanciación de los sumarios administrativos por hechos que sean objeto de un proceso penal y la aplicación de sanciones disciplinarias son independientes de la causa penal, porque puede dictarse resolución sin esperar la sentencia judicial cuando haya elementos suficientes para juzgar administrativamente al imputado, pero el procedimiento administrativo es en definitiva dependiente del penal porque no puede dictarse su sobreseimiento hasta tanto no recaiga fallo judicial definitivo.

Así, el sobreseimiento provisorio o definitivo o la absolución dictada en sede judicial no obsta a que el agente sea sancionado en sede administrativa, pero los hechos o la culpabilidad determinados en sede judicial no podrán ser revistos en sede administrativa. La sanción administrativa impuesta, pendiente la causa penal, tiene carácter provisorio y puede ser sustituida por otra más grave luego de dictada la sentencia definitiva en esta última (art. 5 del RRDP). En términos generales puede sostenerse entonces que la reglamentación del art. 102 RSA no obstaculiza sino que, por el contrario, busca promover en estos casos la investigación interna de las infracciones policiales que podrían constituir delitos.

Sin embargo, el art. 150 RSA establece otra excepción cuyo uso hace depender el proceso administrativo del proceso penal: si media instrucción prevencional, o sea investigación judicial, por hechos ocurridos en y

con motivo del servicio, y de aquélla no surgiera, en principio, una extralimitación del imputado puede no iniciarse sumario hasta que sea conocida la sentencia penal.

El juego entre estas dos normas puede observarse en el siguiente ejemplo. Del total de las causas administrativas tramitadas en la Unidad Regional I durante 1999 en las que existe una vinculación con un proceso penal en trámite (361), se aplicó una reserva del art. 102 RSA en 19 casos –5,26 % del total–. De ellos, en 12 causas los imputados eran personal superior y en 7 personal subalterno. Los delitos por los que fueron sancionados administrativamente fueron malversación de caudales (en 13 casos), facilitamientos de evasión (en 4 casos), amenazas (en 2 casos) y lesiones leves dolosas (en 1 caso).²² En 147 casos se aplicó una reserva del 150 RSA, lo que implica un 40,72 % del total de sumarios administrativos –es decir, uno de cada tres–. De esos 147, 41 se trataban de personal superior y 106 de personal subalterno. Las imputaciones correspondientes eran las siguientes: amenazas (en 55 casos), apremios ilegales (en 25 casos), lesiones (en 19 casos), incumplimientos de los deberes de funcionario público (en 17 casos), hurtos (en 8 casos), facilitamiento de evasión (en 8 casos), abusos de armas (en 6 casos), privaciones ilegítimas de la libertad (en 5 casos), etc.²³

²² La diferencia entre ambas cifras se debe a que coexisten más de un delito en una misma causa administrativa.

²³ Surge de lo expuesto que la suma del porcentual de ambas reservas no significa el 100% de los casos. En la práctica, en aquellos casos en que la reserva no fue establecida implica una paralización del sumario de hecho, pues la continuación de la investigación hubiera sido señalada por el dictado de la reserva del art. 102.

Como puede observarse, en el caso de las reservas del 102 RSA es mayoría el personal superior y en las reservas del 150 RSA en cambio es mayoría el personal subalterno. Pero además resulta significativa la gran diferencia entre el volumen de un tipo de reservas y el otro. Por cada 8 reservas correspondientes al art. 150 RSA, hay 1 reserva del 102 RSA. Si se parte de la idea de que en el caso de optarse por la reserva del art. 150 RSA no se impone una sanción administrativa, es claro que esta diferencia es un síntoma del salto que separa a los discursos de las prácticas disciplinarias en la institución policial de la Provincia de Santa Fe.

Por otra parte, existe una tendencia a producir reservas del art. 102 RSA cuando los delitos imputados significan una lesión más o menos directa a la institución policial, cualquiera sean los bienes jurídicos que se encuentren en juego. En cambio, la reserva del 150 RSA aparece aplicada en delitos en que no se ve comprometida globalmente la institución policial. Por ejemplo, de los casos sancionados administrativamente en la Unidad Regional I, el 68 % ha sido por “malversación de caudales públicos”, un tipo de hecho que evidentemente repercute en forma particular sobre la institución policial, generando sí como contrapartida el inmediato castigo disciplinario. En este sentido, ninguno de los casos de reserva del 150 RSA se refiere a malversación de caudales públicos.

La problemática aquí señalada apareció confirmada también a partir de la auditoría realizada por la Dirección Provincial de Asuntos Internos. La auditoría se realizó sobre toda la Policía de la Provincia de Santa Fe, y se concentró en los casos de procedimientos administrativos en los que, como consecuencia de la misma falta policial, se había iniciado paralelamente un proceso penal y se había dispuesto alguna de las reservas contempladas en el Reglamento de

Sumarios Administrativos, ya fuera la del artículo 102 o la del art. 150.

La DPAI presentó sus resultados provinciales divididos en dos zonas: Zona Sur²⁴ y Zona Centro-Norte.²⁵ En la Zona Sur, se registró la existencia de 1.311 causas de este tipo.²⁶ En la Zona Centro-Norte se registraron 1.607 causas, que implicaban a 2.196 agentes policiales²⁷ –esto es, 1,36 agentes policiales por cada causa–. Así, para toda la Provincia de Santa Fe, el total de procedimientos administrativos suspendidos llegaba a 2.918. Además, realizando una proyección sobre la base del índice consignado de la Zona Centro-Norte estarían implicados aproximadamente 3.900 agentes policiales –y 3.500 como mínimo partiendo de la base de la simple suma de los datos de la Zona Centro-Norte con los de la Zona Sur de acuerdo con el parámetro de un agente policial implicado por cada causa–. En tal sentido, de

acuerdo con nuestra proyección, sobre un total de 11.952 agentes policiales en toda la provincia –incluyendo aun los que se encontraban en trámite de baja–, el 32,63% de ellos –y como mínimo el 29,28%– se hallaba en setiembre de 1998 sospechado de haber cometido un delito y no había recibido una condena efectiva en sede penal. En otras palabras, uno de cada tres agentes policiales de Santa Fe se encontraba acusado de haber cometido un delito.²⁸

Con relación a la cantidad de reservas del art. 102 y 150 RSA aplicadas durante los procedimientos, se sancionó administrativamente a los agentes policiales imputados (art. 102 RSA) en 354 causas en la Zona Sur –un 27% del total de las causas– y en 179 causas en la Zona Centro-Norte –un 11, 13% del total–. De esta manera, en toda la provincia, las reservas del art. 102 se dispusieron en 533 causas, lo que representa el 18,26% del universo de las causas.

Como contrapartida, el número de procedimientos administrativos en los que se aplicó la reserva del art. 150 del RSA fue claramente mayor. Por ejemplo, si sumamos para la Zona Sur las causas en las que se aplicó la reserva del artículo 150 RSA, con las causas en las que se aplicó la reserva dispuesta

²⁴ Comprende las Unidades Regionales II (Dpto. Rosario), III (Dpto. Belgrano), IV (Dpto. Caseros), VI (Dpto. Constitución), VIII (Dpto. Gral. López), X (Dpto. Iriondo) y XVII (Dpto. San Lorenzo).

²⁵ Comprende las Unidades Regionales I (Dpto. La Capital), V (Dpto. Castellanos), VII (Dpto. Garay), IX (Dpto. Gral. Obligado), XI (Dpto. Las Colonias), XII (Dpto. 9 de Julio), XIII (Dpto. San Cristóbal), XIV (Dpto. San Javier), XV (Dpto. San Jerónimo), XVI (Dpto. San Justo), XVIII (Dpto. San Martín) y XIX (Dpto. Vera) y el Departamento Judicial de la Jefatura de la Policía de la Provincia de Santa Fe.

²⁶ Si bien no se consigna el número de imputados, éste por lo menos se ha considerado igual al número de causas, porque, aunque es posible la reiteración de un imputado en varias causas, esto se neutraliza a partir de que en muchas de ellas hay varios imputados.

²⁷ En este caso sí se consignó la diferencia entre el número de causas y el número de personal policial involucrado. Este dato es un importante indicador para estimar los valores respectivos para la Zona Sur.

²⁸ A setiembre de 1998, eran 3.146 los hechos delictivos en los que estaban acusados agentes de la policía de la provincia. Los más frecuentes eran: vejaciones en concurso con apremios ilegales (678), amenazas (416), lesiones (325), apremios ilegales (181), incumplimientos de deberes de funcionarios públicos (157), negligencias en la custodia de detenidos (126), hurtos (120), lesiones culposas (109), estafa en concurso con defraudación (108), exacciones ilegales (96), hurtos calificados (79), abusos de autoridad (69), falsificaciones de instrumentos públicos (59), homicidios calificados (57), homicidios simples (12), facilitamientos de evasión (55), daños (54), etc.

por la Circular 3/80 del Departamento Judicial, con los casos en que se dispuso la “suspensión de actuaciones”,²⁹ la suma asciende a 957, lo que representa el 73% del total de las causas. En la Zona Centro-Norte, el número de causas en las que se aplicó la reserva del art. 150 RSA es de 1.428 –que representa un 88,86% de la totalidad–. De esta manera, en toda la provincia, se impuso la reserva del art. 150 del RSA en 2.385 causas, lo que representa el 81,73% del total de las causas administrativas de la Provincia de Santa Fe.

Realizando una proyección estimativa, el número de agentes policiales que han sido sancionados en estos procedimientos administrativos pendientes del proceso penal (casos de reserva del art. 102 RSA) es 724, lo que representa un 18,56% del total. El excesivo uso de la reserva del art. 150 del RSA –relación de 4 a 1 con respecto a las reservas del art. 102 RSA– traduce una difundida impunidad en el régimen disciplinario de las faltas policiales graves que involucran la posibilidad de la comisión de un delito.³⁰

²⁹ La Circular 003/80 dispone la reserva para supuestos en los que el personal policial ha prestado la declaración informativa; en tanto que se dispone la “suspensión de actuaciones” para los casos referidos a hechos ajenos al servicio.

³⁰ Paralelamente, la impunidad se ve reforzada por el escaso uso de los institutos de suspensión del empleo durante el procedimiento administrativo, aun cuando se dan los requisitos formalmente establecidos. En la Zona Centro-Norte, de los 2287 funcionarios imputados de haber cometido faltas policiales que configurarían delitos –de los cuales a 2196 se habían aplicado reservas de los arts. 102 y 150 del RSA–, sólo 33 revistaba en situación de pasiva y 27 lo hacían en situación de disponibilidad; es decir que sólo 60 se habían visto suspendidos en sus empleos transitoriamente, lo que representa un porcentaje irrisorio del 2,6 %.

Las cifras expuestas también revelan en qué medida la impunidad frente a las ilegalidades policiales, asegurada mediante el régimen disciplinario de la institución policial, descansa en la absoluta ineficiencia de la actuación del Poder Judicial al respecto. Dado que el Poder Judicial no concluye estos procesos penales, tampoco se cierran los procesos administrativos permaneciendo por años en ese estado de congelamiento. En este sentido, de acuerdo con lo relevado en la misma auditoría de la DPAI, existían causas administrativas tanto en la Zona Centro-Norte como en la Zona Sur que habían sido iniciadas hacía más de 10 o 15 años y que aún no tenían resolución judicial sobre la que se pudiera definir en firme la situación administrativa de los miembros de la institución policial involucrados.³¹ Sin duda, opera en

³¹ De acuerdo con la auditoría de la DPAI, en setiembre de 1998 en la Zona Centro-Norte se habían dictado 26 condenas contra personal policial, 20 causas sobre personal policial estaban esperando el fallo, y 26 causas tenían personal policial procesado. Así, de acuerdo con nuestro parámetro de proyección, 98 agentes policiales se encontraban seriamente comprometidos en un proceso penal, ya sea por estar sentenciados, esperando la sentencia o procesados. Si comparamos esta cifra con el número total de imputados por faltas policiales que pueden constituir delitos, se puede deducir que en la Zona Centro-Norte, esa cantidad significa un porcentaje muy magro: el 4,46% –aunque es preciso considerar que, como se aclara explícitamente en la auditoría, faltan datos de las circunscripciones judiciales 4 y 5 con asiento en Reconquista y Rafaela respectivamente–. Por otro lado, en la Zona Centro-Norte a setiembre de 1999, había sólo 41 funcionarios policiales privados de su libertad, entre ellos 5 condenados, 31 procesados y 5 con detención preventiva. Esta cifra representa sólo un 1,79% del total de los funcionarios policiales imputados por la comisión de faltas policiales que pueden configurar delito.

la Provincia de Santa Fe, lo que ha sido denominado por Abregu-Palmieri-Tiscornia (1998, p. 63) como “complicidad judicial”.³²

*Entre las reglas formales
y las reglas informales:
la importancia de la cultura policial*

Las indicaciones sinuosas y flexibles para la delimitación de los confines entre la actividad policial debida o indebida, la cantidad de reenvíos a los “deberes policiales” como el del artículo 7 del RRDP, referencias como “todo lo que afecte el prestigio de la institución” (art. 15 del RRDP), la discrecionalidad para fijar las sanciones o inclusive el procedimiento correspondiente a cada conducta, así como la amplitud y vaguedad de los criterios con que la institución decide avanzar o no en las investigaciones sobre faltas que al mismo tiempo constituyen delitos, son algunos ejemplos del ámbito de discrecionalidad que las propias reglas formales dejan librado a la institución policial, que será ocupado, por lo tanto, por un conjunto de reglas informales.

Al respecto, las reglas formales no sólo generan discrecionalidad, sino un verdadero campo de arbitrariedad, como parte de la estrategia disciplinaria. Sobre este tema, un jefe de unidad regional decía: “... el problema que existe en los reglamentos es que de-

jan un marco de discrecionalidad a los superiores que depende de su antojo”, para luego afirmar “... se da el uso arbitrario de los poderes disciplinarios de los superiores y el imperio del autoritarismo de la autoridad de turno”. Quien usa las reglas formales en la gestión cotidiana del régimen disciplinario –el conjunto plural de agentes disciplinarios– de acuerdo con “su” criterio, fundado en las reglas informales de la cultura policial, en la situación específica afirmará la existencia o inexistencia de la infracción policial. No se trata pues que las reglas informales de la cultura policial superen, como una cuestión de hecho, a las reglas formales –como lo sugiere O’Donnell (1998, p. 20)– lo que implica una cierta idea de traición de la formalidad por la informalidad. Por el contrario, las reglas formales y las reglas informales se articulan, actuando asociadas, *in tandem*: las reglas formales son *enabling devices* (Shearing-Brogden, 1993, p. 112) que favorecen el desarrollo de la acción disciplinaria ajustándose a las reglas informales.

Las reglas formales y las reglas informales no son dos códigos de lectura/construcción de la actividad policial isomorfos. Las reglas informales resultan el fruto de la configuración histórica de tradiciones de atribución de sentido en el interior de la institución policial. La cultura policial se configura como la fuente primaria de la sensibilidad (formas de ver y sentir) que dan forma a las acciones policiales. Las reglas informales de la cultura policial funcionan como un “proceso subterráneo de guía” que resulta en buena medida determinante del estilo de actividad policial (Shearing-Brogden, 1993, p. 42). Sin embargo, estas tradiciones ingresan ante un hacer o no hacer concreto de un agente policial, en un proceso dinámico, en el que juegan un papel muy relevante la situación específica de la relación superior-subordinado y las preferencias subjetivas de

³² Los límites sinuosos y flexibles nacidos de las normas legales y reglamentarias para la actividad policial son utilizados por la instancia judicial para brindar impunidad a los agentes policiales. La policía obtiene del Poder Judicial el beneficio de la duda, los magistrados interpretan la ley de la forma más permisiva posible y en los pocos casos en los que los agentes policiales son condenados judicialmente las penas impuestas son las más leves (cfr. para otros contextos culturales Shearing y Brogden, 1993, p. 33).

quien desempeña el papel de autoridad. Las reglas informales están sometidas a patrones de transformación complejos e imprevisibles. Ante el caso concreto, las reglas informales pueden ser reproducidas o no y por ello son en sí mismas un referente empírico con cierto grado de imprecisión y volatilidad, mientras las reglas formales constituyen más bien un referente normativo, con mayor grado de cristalización y persistencia. El régimen disciplinario de la institución policial, mucho más claramente que los grandes sistemas jurídicos, se construye contemporáneamente sobre un doble registro: normativo-empírico (Foucault, 1989, p. 184). De allí que la proclamación de la regla cardinal del Estado de Derecho, el “principio de legalidad”, aún cuando esté contemplado normativamente (art. 48 LPP), resulte casi un sinsentido.

Al mismo tiempo, la vigilancia, las faltas y los castigos disciplinarios en la Policía de la Provincia de Santa Fe no son sino un elemento dentro de un sistema doble de gratificación-sanción, más amplio, que atraviesa las diversas esferas de la vida cotidiana institucional. El régimen disciplinario se descubre en sus múltiples y polimorfos –formales e informales– vinculaciones con el régimen de cambio de destino, el régimen de calificaciones, los escalafones y transferencias, los premios y distinciones, las promociones, etc., que configuran una estrategia de gobierno institucional.

Las infracciones policiales son omnipresentes –recordar la idea de “estado de conducta transgresora” del jefe de unidad regional entrevistado– pero, justamente por ello, no se piensan tanto –y menos aún se administran– en la institución policial a partir de una opción binaria –lo prohibido y lo permitido– propia del derecho. Las infracciones policiales se inscriben en un *continuo* con dos polos –lo bueno y lo malo– en el que se

articula una contabilidad moral sobre los agentes policiales, en tanto individuos, puesta al día sin cesar, que permite hacer un balance. Decía otro jefe de unidad regional entrevistado: “...en la policía hay buenos policías, policías regulares y policías malos...”. Los individuos –agentes policiales– son evaluados y clasificados, son diferenciados y jerarquizados en el contexto de una homogeneidad –“todos somos policías”–; en fin, son gobernados por las autoridades policiales (cfr. Foucault, 1989, pp. 185-189).

El hecho de que frente a los delitos cometidos por agentes policiales el régimen disciplinario funcione como generador de impunidad se asocia con una normativa policial articulada con la cultura policial que sólo considera nocivo lo que la propia institución valora de ese modo. En este sentido, es preciso eludir la visión ortodoxa sobre la reforma policial que promueve la imagen de la institución policial en cuanto a las ilegalidades policiales como “fuera de control”: la actividad policial está “cuidadosamente coreografiada y estructurada.” (Shearing-Brogden, 1993). En su gran mayoría, estos casos no son sancionados administrativamente a través de las vías de escape del funcionamiento *in tandem* de las reglas formales de la normativa policial y las reglas informales de la cultura policial:³³ no se conceptualizan como infracciones policiales y no se ini-

³³ Como señalan Shearing y Brogden: “El derecho en los libros... lejos de prevenir las aberraciones policiales, promueve la desviación policial permitiendo a los policías que se desvían de los valores de las democracias liberales operar en el marco del derecho. El derecho le provee un espacio legal en el cual puede jugar la cultura policial. Consecuentemente, la cultura ocupacional no se desvía de los estándares de legalidad sino que se ajusta a los requerimientos legales. La cultura ocupacional trabaja *in tandem* con el derecho” (1993, p. 112).

cia procedimiento administrativo alguno o, si se da lugar a un sumario administrativo, éste es subsiguientemente “congelado”, antes de que se produzcan los castigos disciplinarios correspondientes.

Más allá de la presentación del régimen disciplinario en la normativa y la cultura policial como un “infraderecho”, el mismo se descubre en sus prácticas como un “contraderecho”. El régimen disciplinario efectúa una “...suspensión, jamás total, pero jamás anulada tampoco, del derecho” (Foucault, 1989, p. 226), ya que desempeña “...*el papel preciso de introducir unas disimetrías insuperables y de excluir reciprocidades... la subordinación no reversible de los unos respecto a los otros, el exceso de poder que está siempre del mismo lado, la desigualdad de posición de los diferentes “miembros” respecto del reglamento común...*” (Foucault, 1989, p. 225) frente a los mitos fundantes del derecho moderno (la igualdad, la legalidad, etc.), subvirtiendo punto por punto los principios fundamentales del Estado de Derecho.

*Régimen disciplinario y
militarización:
identidad, secreto y
autoridad en la institución policial*

1. La institución policial en la Provincia de Santa Fe –y en general, en la Argentina– se ha construido históricamente y permanece en el marco del “modelo militarizado” (cfr. Rico, 1998). Existe un conjunto de rasgos característicos que atraviesan los planos normativos, organizativos y culturales que son típicos de la institución militar.³⁴ Esta mili-

³⁴ Por ejemplo: la imagen de guerra como un recurso cultural estructurador de la actividad policial (Tiscornia-Oliveira, 1998, p. 160) y la consiguiente asociación del delincuente como el “enemigo interno”, que

tarización de la institución policial en la Argentina es un legado combinado del papel de la institución militar en la construcción global del estado-nación en el siglo XIX –y, por ende, de la policía como uno de sus aparatos (Recasens i Brunet, 1993, 1994 y 1996)– y de los múltiples ensayos gubernamentales autoritarios que han atravesado el siglo XX en la Argentina a partir de los sucesivos golpes de Estado llevados adelante por la institución militar y las consecuentes “ocupaciones” de la institución policía por las Fuerzas Armadas (cfr. Tiscornia-Oliveira, 1998, Recasens i Brunet, 1993).³⁵

El régimen disciplinario como mecanismo de control interno de la institución policial es un campo de operación de esta militarización que impacta en la estructuración de las relaciones sociales en el interior como observable de las formas de ejercicio del poder. La militarización normativa, organizacional y cultural posee como contrapartida política el disciplinamiento. Lo militar se ha construido históricamente en las sociedades modernas como paradigma de lo disciplinario, desde que la “táctica” como “forma más elevada de la práctica disciplinaria” tiene su origen en la institución militar (Foucault,

en la Argentina posee además una connotación especial por el involucramiento activo de las policías en el terrorismo de estado de los años 70 –lo que Kravetz llama la “mentalidad del nosotros contra ellos” (1998, p. 180).

³⁵ Una muestra autosuficiente del impacto de este último factor está dada porque toda la normativa policial (legal y reglamentaria) en la Provincia de Santa Fe ha sido sancionada durante las dictaduras militares 1966-1972 o 1976-1983, con excepción de la Ley Orgánica de Policía de la Provincia de Santa Fe que fue sancionada en el marco de un gobierno constitucional, en 1975, pero que, sin embargo, ostenta una indudable inspiración militar.

1989, p. 172), pero lo disciplinario, de revés, se ha consolidado como paradigma de lo militar. Esta conjunción entre militarización y disciplinamiento resulta indisociable pero no es autoreferencial. La militarización de la institución policial es el resultado de la producción y reproducción de una estrategia disciplinaria como forma de gobierno de la institución policial –y esta aserción posee fuertes implicancias para pensar e implementar programas de reforma de instituciones policiales militarizadas.

2. “La disciplina fabrica individuos; es la técnica específica de un poder que se da a los individuos a la vez como objetos y como instrumentos de su ejercicio” (Foucault, 1989, p. 175). La estrategia disciplinaria de gobierno de la institución policial tiene por efecto central la producción de una nueva subjetividad, dócil y útil. El régimen disciplinario como elemento arquetípico de dicha estrategia juega un rol central en esta tarea cotidiana e ininterrumpida.

Como bien sugieren Tiscornia-Oliveira (1998) además de constituir un status jurídico, el “estado policial” tiene fuertes implicancias sociales, culturales y políticas, ya que es el manto que recubre la “identidad policial”. El “estado policial” como conjunto de derechos y deberes sanciona jurídicamente la identidad social, política y cultural diferenciada del agente policial frente, en primer lugar, a la categoría jurídico-social de los trabajadores y, en segundo lugar, frente a la categoría jurídico-social más amplia de los ciudadanos. Muchos de los derechos fundamentales consagrados en el marco del Estado de Derecho son limitados en función de ser miembro de la institución policial, construyéndose una forma “devaluada” de ciudadanía, para usar la expresión de Rivera Beiras (1997), desde la misma normativa policial, degradación que se reproduce y amplifica en la organización y la cultura policial. El régi-

men disciplinario viene a confirmar y profundizar esta diferenciación nacida del “estado policial”.

La identidad policial como un complejo de atributos sociales, políticos y culturales, con su debido respaldo jurídico, es la materia prima a partir de la cual se configura el “espíritu de cuerpo” que no es sólo una sensibilidad (forma de ver y sentir) sino también una práctica, en cuya construcción mucho tiene que ver el régimen disciplinario, fundamentalmente a través de la imposición efectiva de los castigos disciplinarios. El “espíritu de cuerpo” implica que el yo se reconozca en el alterego que comparte con él un tiempo, un espacio y determinados rasgos que lo indican como un semejante y sobre esta base se construyan relaciones de solidaridad.

Uno de esos rasgos centrales de la identidad policial y fundador del “espíritu de cuerpo” es la calidad de héroe-mártir asociada al ser agente policial desde la normativa, la organización y la cultura policial. Así, por ejemplo, en la Policía de la Provincia de Santa Fe se impone el deber de portar arma reglamentaria las veinticuatro horas del día, siendo una falta a la ética policial “no portar en todo lugar y circunstancia el arma provista por la repartición, según las disposiciones reglamentarias” (art. 10 RRDP). El miembro de la institución policial es parte de la misma más allá de los momentos en que se encuentre de servicio, cuando esté de franco o en situación de retiro y debe actuar siempre ante una situación en la que esté comprometida la función policial –aun haciendo uso de su arma reglamentaria–. Esta portación constante del arma es uno de los elementos que genera cantidades importantes de casos de actuación de policías fuera de servicio en actos de violencia, muchos de los cuales resultan claramente ilegítimos (cfr. Zaffaroni (ed), 1993; Tiscornia-Palmieri-Abregú, 1998; Tiscornia-Oliveira, 1998, p. 166). Esta calidad de héroe-mártir se

complementa con el establecimiento como falta grave de: “la debilidad moral en acto de servicio” (art. 15 RRDP). El policía lo es las veinticuatro horas, debe portar en todo tiempo y lugar el arma, debe intervenir siempre que esté comprometida la función policial y lo debe hacer valientemente. La lectura como cobardía de muchas situaciones en las que intervenir sería claramente irracional aparece como una constante en las prácticas disciplinarias. Este rasgo de la identidad policial incrementa los costos humanos de la actividad policial, en tanto lesiones al derecho a la vida y a la integridad física de los miembros de la institución y de los particulares.

3. El régimen disciplinario es un mecanismo productor de secreto y silencio, características centrales de la institución policial en la Provincia de Santa Fe. Toda la información relativa a la actividad policial debe resguardarse en los confines del dispositivo policial.

Esta regla del hermetismo tiene diversos anclajes formales en el régimen disciplinario en la Policía de la Provincia de Santa Fe. Por ejemplo, la normativa policial establece la obligación genérica del personal de “guardar secreto, aun después del retiro o baja de la institución en cuanto se relacione con los asuntos del servicio que por su naturaleza –o en virtud de disposiciones especiales– impongan esa conducta” (art. 28 LPP), que tiene como correlato una falta grave (art. 15 RRDP). En la misma dirección se prescribe como infracción policial el “prestarse a reportajes o hacer pública su opinión sobre asuntos de carácter oficial o vinculados a la función o a los intereses policiales sin autorización expresa de la Jefatura de la Policía” (art. 10 RRDP).³⁶ También se apunta

³⁶ Ésta ha sido una de las causas alegadas recurrentemente por los entrevistados en nuestro trabajo de campo para no ser grabadas sus opiniones –sólo se ha dado una excepción en el caso de un Jefe de Unidad Regional.

directa y específicamente a evitar la trascendencia pública de la producción de infracciones policiales. La normativa policial establece el “arresto preventivo” para impedir una falta disciplinaria, lograr el cese de su ejecución o “su trascendencia pública” (art. 57 de la LPP). Pese a que no se comprende muy bien por qué sería preventivo el arresto que se dicta para evitar que la falta policial trascienda públicamente, pues ésta ya se habría cometido y por ende, el arresto se configuraría como sanción, se evidencia cómo esta medida trata de “cerrar” la institución policial.³⁷

Como bien señalan Huggins-Fatourus (1996) la ocultación es algo más que lo oculto, es un proceso que implica un conjunto de juegos a nivel de las relaciones sociales. Las instituciones policiales son “burocracias defensivas” que se asilan de su entorno a través de una “economía de la ocultación”. Los miembros de la institución policial son socializados en el “arte del silencio” a través de diversos recursos que van del entrenamiento al patrullaje y que pasan por reglas formales e informales –“aprenden el valor de cuidar la lengua” (Huggins-Fatourus, 1996, pp. 337-338)–. El secreto asila a los que saben de los que no saben, constituyéndose en un excelente instrumento de individualización dentro del cuerpo social. Se transforma en un elemento cons-

³⁷ En el mismo sentido, se establece como agravante para la determinación de la sanción administrativa “la trascendencia pública que haya tenido el hecho que se juzga” (art. 40 RRDP) y diversas faltas tipificadas expresamente, como: “encontrándose sometido a sumario administrativo o información sumaria, o habiendo sido sancionado, hacer declaraciones de carácter público o prestarse a reportajes periodísticos relacionados con la causa atribuida” o “formular o instigar a formular denuncias anónimas” (art. 10 RRDP).

titutivo de la identidad de los que lo guardan. Su revelación lesiona la solidaridad con los semejantes, con aquellos que se reconocen como parte de un nosotros –los agentes policiales– con quienes se comparte un “espíritu de cuerpo”, por lo que es indispensable cultivar y preservar una “red de silencio” para reproducir el dispositivo policial (Huggins-Fatourus, 1996, pp. 338-339).

4. El régimen disciplinario en la Policía de la Provincia de Santa Fe es un mecanismo productor de obediencia y, por esta vía, generador de capacidad de mando o autoridad.

El ideal que se persigue es que las órdenes de los agentes superiores del dispositivo policial sean cumplidas automáticamente por los agentes subordinados, sin importar su contenido.³⁸

Éste es el núcleo duro de los efectos institucionales del régimen disciplinario en el dispositivo policial. El régimen disciplinario funciona como asegurador de la lealtad de los subordinados con respecto a los superiores en el marco de la jerarquía de la institución policial. Todos los demás efectos institucionales –mantenimiento de rutinas militarizadas, construcción de la identidad policial y el “espíritu de cuerpo” y resguardo del secreto y socialización en el arte del silencio– se encuentran subordinados a la producción y reproducción de la capacidad de mando, de la

autoridad policial (cfr. sobre el concepto de autoridad policial, Choong, 1998).

El régimen disciplinario es el locus fundamental de manifestación del juego de las relaciones de poder en el dispositivo policial, es la punta del iceberg de la estrategia de gobierno de la institución policial. De allí que su indagación implique una problematización del fenómeno de la autoridad policial, de la estrategia de ejercicio del poder al interior del dispositivo policial.

Iniciativa de reforma
policial y mecanismos
de control interno:
la creación de la
Dirección Provincial de
Asuntos Internos

A partir de 1996, y teniendo en cuenta el preocupante diagnóstico sobre la institución policial, el nuevo gobierno provincial comenzó a desarrollar una serie de cambios. En dicho diagnóstico se destacaba el alto grado de militarización de la policía, la sensación de impunidad de sus miembros, su autonomía institucional con respecto al poder político, la anarquía evidenciada en el predominio de los objetivos individuales o grupales, legales o ilegales, frente a los objetivos institucionales, la existencia de pujas internas y la desconfianza del personal subordinado a sus superiores, como elementos centrales generadores de su desprestigio público en un contexto de creciente aumento de la criminalidad y sensación de inseguridad (cf. Rosúa, 1998, pp. 38-39; Sagarduy-Rosua, 1999, pp. 128-129).

Entonces, en función de este análisis, el gobierno provincial estableció tres “objetivos políticos de seguridad”: a) “restablecer la confianza entre la policía y la comunidad”; b) “mejorar la formación del personal policial”; y c) “reconstruir la capacidad discipli-

³⁸ De allí la consagración de la regla formal de la obediencia debida (art. 8 RRDP). Por ejemplo, se establecen como faltas leves el “quejarse del servicio, o verter expresiones que puedan infundir en los integrantes de los cuadros policiales, situaciones que afecten la disciplina de la repartición” (art. 10 RRDP) o “hacer observaciones, quejarse, reprochar o discutir por medios no autorizados, de palabra o por escrito, actos u órdenes del superior” (art. 11 RRDP) y como falta grave: “hacer propaganda tendenciosa o circular escritos, folletos o publicaciones de ese carácter, que pudieran afectar la disciplina o dañar el prestigio de la repartición” (art. 15 RRDP).

naria de la fuerza policial y avanzar en un proceso de depuración interna”. Para desarrollar estas metas puso en marcha diversas iniciativas de reforma policial.³⁹

En el marco de estas reformas, en agosto de 1997, el decreto 1.359 del Poder Ejecutivo creó la Unidad Especial de Asuntos Internos de la Policía de la Provincia de Santa Fe. Esta unidad especial tendría por finalidad el planeamiento, ejecución y control de operaciones destinadas a prevenir y comba-

³⁹ Entre estas iniciativas se destacan: la creación y desarrollo de las Juntas Barriales de Seguridad Comunitaria en diversas ciudades de la provincia; el cambio en el sistema de reclutamiento; el cambio en los cursos de capacitación para aspirantes; la modificación del programa de estudios de la Escuela de Cadetes; y el dictado de charlas, talleres y seminarios por docentes y especialistas de universidades, instituciones públicas y ONG (cfr. Rosúa, 1998, pp. 39-40; Sagarduy-Rosúa, 1999, pp. 130-131). Además, para apoyar los cambios generados por aquellas iniciativas, el gobierno provincial intentó producir una reforma legislativa profunda. Así, en setiembre de 1998, envió a la Legislatura Provincial el proyecto de Ley de Organismos de Seguridad Pública de la Provincia, que pretendía derogar la LOP y la LPP. El proyecto contemplaba diversas mutaciones positivas en lo que se refería a los mecanismos de control interno de la institución policial: creaba legislativamente la Dirección Provincial de Asuntos Internos (art. 8); anulaba la regla de la obediencia debida con respecto a “la ejecución de actos que manifiestamente constituyan delitos o sean contrarios a la constitución o a las leyes” (art. 5); consagraba el principio de legalidad y taxatividad en la determinación de las faltas policiales (art. 32); flexibilizaba la obligación de portar armas en todo lugar y momento ya que fuera de servicio se convertía en facultativa; y establecía tres tipos de faltas policiales –leves, graves y gravísimas– regulando exclusiva y taxativamente las gravísimas (dentro de las cuales aparecían algunas innovaciones interesantes como la consagración explícita como falta gravísima de cualquier conducta constitutiva de delito doloso, de toda

las actividades ilegales cometidas por el personal policial y actuaría como auxiliar de la justicia cuando se incriminase a personal policial (art. 1). La unidad especial –compuesta por personal policial y personal civil, y a cargo de un jefe designado por el Poder Ejecutivo (que podía ser un civil o un oficial policial superior en actividad o en situación de retiro)– dependería en lo operativo directamente de la Subsecretaría de Seguridad Pública y en lo administrativo del jefe de la

actuación que suponga discriminación por razón de sexo, religión, raza, opinión o cualquier circunstancia personal o social) y dejando la determinación de las graves y leves a la reglamentación (art. 34 y 35), señalando en su art. 36 que “serán graves las que surjan del incumplimiento de la presente ley y su reglamentación” y serán leves “las que no trasciendan la mera negligencia”; se abolía el arresto como sanción policial (art. 37), etc. No obstante, este diseño legislativo ni siquiera fue tratado por el Poder Legislativo (cfr. Rosúa, 1999). Estos tipos de iniciativas de reforma policial se encuadran en el enfoque ortodoxo difundido internacionalmente sobre democratización de la institución policial y son medidas “culturalistas” y “legalistas” (Shearing-Brogden, 1993, pp. 96-98). Por un lado –medidas “culturalistas”–, se promueven estrategias de “colonización cultural”, en donde se apunta a que los valores y normas sostenidos por el público sean introyectados por los miembros ordinarios de la institución policial a través de diversos mecanismos formales y estrategias de “incorporación” que pretenden instalar vínculos más o menos informales entre policía y comunidad, intentando influenciar a nivel local la cultura policial (Shearing-Brogden, 1993, pp. 98-107). Por el otro –medidas “legalistas”–, se promueven estrategias de “producción interna de reglas” en una actitud “trust the police” en la que se apunta a generar o reforzar la aplicación de reglas internas que limiten el desarrollo de la cultura policial y estrategias de “producción externa de reglas” en la que se intenta generar o reforzar la aplicación de reglas externas que limiten el desarrollo de la cultura policial (Shearing-Brogden, 1993, pp. 107-122).

Policía de la Provincia de Santa Fe. Además, tendría competencia en todo el ámbito provincial. Desde su nacimiento, la Unidad Especial de Asuntos Internos se constituyó como un espacio híbrido, ya que por su doble dependencia era en parte una instancia policial y en parte una instancia política

Por su parte, el decreto 68 del Poder Ejecutivo, del 28 de enero de 1998, creó “implícitamente” la Dirección Provincial de Asuntos Internos (DPAI),⁴⁰ y estableció que su director sería totalmente dependiente de la Subsecretaría de Seguridad Pública. De esta manera, este decreto modificó en cierta medida el *status* administrativo de esta dependencia, ya que puso en el mismo nivel del organigrama del Ministerio de Gobierno, Justicia y Culto a la Dirección Provincial de Asuntos Internos y a la Policía de la Provincia de Santa Fe.

Ahora bien, no obstante que aparentemente este cambio normativo había quebrado la hibridez de Asuntos Internos –identificándose plenamente como una instancia política–, más allá de la normativa, la actual directora de la DPAI es un agente policial en situación de retiro y el 90% de su personal está constituido por funcionarios policiales en actividad. Por lo tanto, no es del todo desacertado postular que mantiene en la práctica su carácter híbrido.

Por su carácter, entonces, la Dirección Provincial de Asuntos Internos funciona como un campo de interacción entre control político y control interno, ya que ha significado una intervención externa a la institución policial, por parte del poder político, en materias que se reivindicaban como propias de las competencias de diversos agentes dentro de la organización policial, tratando de atacar al mismo

tiempo dos elementos que fueron identificados por los agentes políticos como problemáticos en su diagnóstico de la situación de la institución policial en la Provincia de Santa Fe: la autonomía y la anarquía (Cfr. Rosúa, 1998; Sagarduy-Rosúa, 1999).⁴¹ Uno de los funcionarios de la DPAI justificaba la peculiar ubicación de esta dirección –frente a la experiencia de Asuntos Internos en otros horizontes culturales– “... en virtud de que el desprestigio público de la institución policial en la Provincia de Santa Fe era manifiesto, en función de los numerosos abusos y actos de corrupción que se habían venido produciendo, más la herencia pesada de la década del 70...”; por eso, concluía, que si la oficina de Asuntos Internos se hubiera ubicado bajo la dependencia de las autoridades policiales, necesariamente habría poseído una escasa legitimidad y efectividad desde su nacimiento.⁴²

⁴¹ En este sentido, la Dirección Provincial de Asuntos Internos significó una ruptura o, al menos, una flexibilización de la frontera que la literatura contemporánea comúnmente postula entre mecanismos de control interno y mecanismos de control externo de la actividad policial (cfr. sobre esta cuestión Tiscornia-Palmieri-Abregú, 1998; Binder-Martínez, 1998; Quintana, 1998; Rico, 1983); y demuestra hasta qué punto dicho límite analítico resulta inadecuado y pobre para comprender el complejo funcionamiento de los diversos procesos de control de la actividad policial.

⁴² Decía al respecto un jefe de unidad regional entrevistado, sobre ésta y las otras iniciativas de reforma policial del gobierno provincial: “El poder político vino a ocupar su legítimo lugar. La policía depende del poder político, está subordinada a éste y debe responder a la estructura de política del gobierno y no a los jefes de policía de turno. Por mucho tiempo la policía estuvo separada del poder político y eso generó los mayores despotismos, los mayores ‘patrones de estancia’, la mayor humillación de los hombres, de la gente y de la policía que podría ser una institución realmente integrada por profesionales”.

⁴⁰ Si bien el decreto no explicita la creación de esta dirección, sí designa un Director Provincial de Asuntos Internos.

Sin embargo, la resistencia frente a las diversas iniciativas de reforma policial, y fundamentalmente la creación de la DPAI, estuvo muy difundida entre las autoridades policiales y se tradujo en numerosas acciones de obstaculización. Es probable que algunas de estas acciones de obstrucción hayan motivado la modificación del ámbito de dependencia policial de la UEAI hacia el ministerial de la DPAI.

Funciones y competencias de la DPAI

Las funciones de la DPAI, expresadas en el decreto de creación de la UEAI, son:

a) investigar los delitos, contravenciones y faltas administrativas graves cometidas por personal policial, realizando las operaciones necesarias para asegurar la prueba y determinar a sus autores y partícipes;

b) prestar el auxilio de la fuerza pública para el cumplimiento de las órdenes y resoluciones judiciales cuando el personal inculminado sea policía;

c) colaborar con los instructores de sumarios administrativos originados en hechos que puedan constituir delitos o faltas administrativas graves, a solicitud de éstos;

d) realizar acciones de prevención contra la corrupción, contra la brutalidad y el acoso policial, contra los apremios ilegales y contra la violación de derechos, mediante acciones de control, educativas e informativas; y

e) asegurar el cumplimiento de lo preceptuado por el artículo 28, inciso 1 de la Ley de Personal Policial N° 6.769, a fin de llevar un control sobre el estado patrimonial del personal policial.

Para el cumplimiento de sus funciones, la DPAI cuenta con las siguientes atribuciones normativas:

a) citar a personal policial sin distinción de jerarquía y función, a prestar simples declaraciones;

b) mantener el secreto de las investigaciones, informando solamente al subsecretario de Seguridad Pública o funcionarios de jerarquía superior a éste; y cuando los elementos surgidos de la investigación revistan la trascendencia suficiente, tiene la obligación de solicitar la sustanciación del correspondiente sumario administrativo y, eventualmente, de ponerlos en conocimiento de la autoridad judicial competente;

c) requerir informes a las oficinas públicas o privadas que correspondan sobre circunstancias relacionadas con los hechos que se investigan;

d) proceder a la detención de los policías contra los cuales exista orden de detención o comparendo dictado por autoridad competente y ponerlos inmediatamente a disposición de la misma;

e) secuestrar efectos provenientes de delitos e instrumentos utilizados por policías para consumir faltas o delitos;

f) organizar el archivo de antecedentes de policías sumariados, procesados, contraventores y condenados mediante legajos reservados;

g) recibir denuncias contra personal policial y fomentar el ejercicio racional de este derecho mediante campañas de participación ciudadana;

h) brindar a los particulares, personal policial y sus familiares la protección y asistencia, en ocasión de denuncias que provoquen su intervención; e

i) ejercer toda otra atribución establecida en leyes y reglamentos que permita el cumplimiento de las funciones específicas de la unidad.

La DPAI posee desde su creación, como se observa, un marco regulatorio breve pero de contenido amplio que luego debía ser precisado en la reglamentación respectiva que aún no ha sido dictada. De acuerdo con los funcionarios involucrados en su gestación en-

trevistados (directora, ministro de Gobierno, Justicia y Culto, asesores ministeriales, etc.) se trataba de abrir un período para poder experimentar con las diferentes formas de cumplir con las plurales funciones encomendadas en el decreto de su creación.⁴³

Organización de la DPAI

Actualmente, la DPAI se encuentra dividida organizativamente en dos delegaciones regionales: Delegación Centro-Norte y Delegación Sur. Cada una de ellas tiene un delegado y tres divisiones con un jefe a cargo. Las divisiones, sobre las que se volverá más adelante, son:

- a) Divisiones de Control de Gestión,
- b) Divisiones de Investigaciones Judiciales y Administrativas y
- c) Divisiones de Proyección Comunitaria.

En la actualidad, la DPAI posee más de cincuenta empleados, el 90 % de los cuales son funcionarios policiales en actividad. El 60% de los empleados comenzó a trabajar en este organismo en febrero de 1998 –momento de la conversión de la UEAI en DPAI. Para la selección del personal no se realizó ningún concurso; según los dichos de la directora y los delegados, se llevó a cabo a partir de un “criterio ético”: se analizaron los legajos de cada potencial miembro de la DPAI, y a aquellos elegidos se les realizó una invitación personalizada a formar parte de dicho organismo. Decía al respecto uno de los delegados: *“No se puede ser funcionario de Asuntos Internos sin tener una impronta ética, es preciso que todos los seleccionados la posean y, lo que es más importante aún, la mantengan a lo largo de su función”*. Este

⁴³ La reglamentación de la DPAI, según lo señalado por la directora, sería una de las tareas a desarrollar durante el año 2000.

mecanismo de conformación de la planta de personal se ha inspirado en el ejemplo de las oficinas de inspección y de asuntos internos del FBI en EEUU.⁴⁴

Actividades desarrolladas por la DPAI

La DPAI no sólo nació como un espacio híbrido en cuanto a su ubicación entre las instancias policiales y las instancias políticas sino también en cuanto a sus finalidades. Fue creada, simultáneamente, como un organismo de investigaciones, un organismo de supervisión y un organismo de prevención.

Como organismo de investigaciones, la DPAI en ciertos casos realiza directamente la investigación de las faltas policiales, sobre todo cuando éstas puedan ser *prima facie* delitos; ya sea como policía judicial –a pedido de los jueces penales o por iniciativa pro-

⁴⁴ De acuerdo con lo señalado por los miembros de la DPAI entrevistados, más allá de la ausencia de una reglamentación del decreto de creación, en este organismo se ha desarrollado una “doctrina común”, en la que se estableció firmemente la necesidad de la impronta ética para ser “oficial de Asuntos Internos” y una metodología de trabajo que apunta a que subsista como forma de actuar más allá de las personas que integren eventualmente la DPAI. Para ello, el organismo lleva adelante periódicamente jornadas de capacitación interna.

Una de las actividades que la DPAI planea llevar adelante durante el 2000, en esta materia, de acuerdo a lo señalado por uno de los Delegados, es la creación de un “equipo de reserva” en la institución policial, es decir, de un grupo de agentes policiales seleccionados a partir del “criterio ético”, a los que estarían dirigidos procesos de formación que debería llevar adelante la DPAI y que constituirían el grupo de potenciales miembros de la DPAI en el futuro, en la medida en que se generen vacantes en la planta de personal.

pia-, y cualquiera sea el medio a través del cual se tomó conocimiento de la potencial producción de una infracción policial.⁴⁵ Por otro lado, colabora con la actividad de los instructores de sumarios administrativos y los instructores de los sumarios preventivos en los que están involucrados agentes policiales en las diversas unidades regionales y en la jefatura de la policía de la provincia a pedido de ellos. Esta función es desarrollada por la División de Investigaciones Judiciales y Administrativas.

Además, a partir de febrero de 1999 se comenzó a desarrollar un sistema de recepción de denuncias y quejas, a cargo de las Divisiones de Proyección Comunitaria. Estas denuncias y quejas pueden ser anónimas o no, y pueden realizarse por dos vías: por teléfono o por correo. Las Divisiones de Investigaciones Judiciales y Administrativas investigan estas denuncias o quejas y si existen hechos que pueden calificarse de infracciones policiales, motivan el desarrollo de los procedimientos administrativos correspondientes por parte de los agentes policiales competentes del régimen disciplinario. Este sistema de recepción de denuncias fue promocionado por los medios masivos de comunicación y en los primeros meses de funcionamiento se recibieron un gran número de denuncias y quejas; cantidad que comenzó a disminuir progresivamente en lo sucesivo.⁴⁶ Por ejemplo, en la Zona Centro-Norte se recibieron hasta

diciembre de 1999, 50 denuncias o quejas, de las cuales 16 dieron lugar posteriormente a actuaciones administrativas.

Como organismo de supervisión, de acuerdo con lo señalado por uno de los delegados, "su cometido es más amplio, produce información o insumos que se desarrollan en el área de investigaciones judiciales y administrativas". Este tipo de actividad ha sido desarrollada por las Divisiones de Control de Gestión y las Divisiones de Proyección Comunitaria y ha comprendido diversas tareas.

Tal como ya se destacó, una de las actividades más importantes durante 1998, fue la auditoría realizada por las Divisiones de Control de Gestión con la colaboración de las Divisiones de Investigaciones Administrativas y Judiciales sobre todas las causas administrativas e investigaciones judiciales en las que estaban involucrados funcionarios policiales acusados de haber llevado adelante una falta grave o un delito. Esta auditoría, que culminó en setiembre de 1998, significó recorrer y supervisar todas las oficinas de sumarios administrativos y divisiones judiciales de las unidades regionales y de la jefatura de policía, además de solicitar información a todos los juzgados penales de la Provincia de Santa Fe –sobre los resultados de la misma ver apartado II.6.

A partir de esta auditoría, que se ha hecho permanente, las Divisiones de Investigaciones Judiciales y Administrativas supervisan la actividad investigativa. Para ello mantienen una base de datos en donde se ingresan las partes pertinentes de todos los sumarios administrativos que se inician en cada uni-

⁴⁵ Por ejemplo, en el trabajo de campo se relevó que en la Unidad Regional I, 3 de las causas administrativas iniciadas en 1999 estaban siendo "instruidas" por Asuntos Internos. En este caso llama la atención que normativamente la DPAI no posee la atribución de "instruir" ni "sancionar", sino que debe en algún punto delegar lo realizado a las instancias policiales competentes.

⁴⁶ Uno de los delegados explicaba esta disminución en virtud del desconocimiento de la existencia del siste-

ma de recepción de denuncias y quejas por parte del público y apuntaba a la necesidad de reiterar periódicamente la publicidad a través de los medios masivos de comunicación.

dad regional o en la jefatura de policía de la provincia en los que se sospecha que se ha cometido una infracción policial.

Sobre la misma función de supervisión, la División de Proyección Comunitaria de la Zona Centro-Norte ha realizado un estudio experimental en el área de la Seccional Octava de la Unidad Regional I que apunta a captar, a partir de una encuesta, las opiniones de la comunidad sobre el funcionamiento de la institución policial en el área y, al mismo tiempo, relevar experiencias de victimización y actitudes generales sobre el tema de la seguridad urbana. Este estudio experimental surgió como consecuencia de la existencia de denuncias en los medios masivos de comunicación sobre la circulación de armas policiales en la comisión de hechos delictivos. Se entrevistaron 403 personas en un área urbana integrada por 256 manzanas, que posee alrededor de 40.000 habitantes de condición socioeconómica baja y media. Se registró un índice de victimización de 18%, una difundida percepción sobre el crecimiento de la criminalidad y la sensación de inseguridad, y una profunda desconfianza pública en la institución policial –aunque no revelada en una baja tasa de denuncia–. Pese a que estaban planificados, no se han podido llevar adelante otros estudios semejantes por falta de recursos humanos.

En el mismo sentido, durante 1999 las Divisiones de Control de Gestión realizaron una auditoría en las Unidades y Subunidades de Orden Público de las Unidades Regionales I y II, destinada a “controlar y verificar el funcionamiento general de cada una de las seccionales para el cumplimiento de sus tareas policiales específicas”. En cada dependencia policial se inspeccionaron: el estado general del edificio y su mobiliario, extrayéndose vistas fotográficas; la documentación obrante en los libros de entrada y salida de expedientes y de sumarios; la cantidad y tipo de personal;

las funciones asignadas y los servicios externos a cumplir por parte del mismo; cantidad, características y estado general de los móviles, armamento, medios de comunicación y equipo informático; características de los “penales” en cuanto a las condiciones de detención, capacidad real y número de personas alojadas; y calidad y cantidad del racionamiento. A partir de esta auditoría se elevaron recomendaciones al Poder Ejecutivo.

Las Divisiones de Control de Gestión también realizaron sobre las mismas Unidades Regionales inspecciones discontinuas sobre las condiciones de trabajo de los agentes policiales que realizan servicios de patrullaje y custodia en espacios públicos, en las que se recabaron opiniones de los agentes policiales sobre el tipo de servicios que prestaban registrándose una alta coincidencia en el “gran valor preventivo de la labor que cumplen diariamente”, dando ejemplos de numerosas detenciones o arrestos. También se recabó información sobre sus necesidades en relación con el tipo de servicio que prestan (existencia de móviles, de sanitarios, equipamiento, etc.) y se procedió a realizar recomendaciones a la directora, para que ésta las transmita a las autoridades competentes.

Asimismo, a fines de 1999, las Divisiones de Control de Gestión comenzaron a desarrollar una auditoría sobre las armas policiales en toda la Provincia de Santa Fe. Esta auditoría, en tanto acción generada desde las instancias políticas, surgió como consecuencia de que en el mes de setiembre se había detectado el uso de armas policiales en diversos hechos delictivos en las Unidades Regionales I y XI.⁴⁷

⁴⁷ Esta auditoría consiste en una inspección a cada repartición policial de la provincia, que apunta a constatar la existencia y estado de las armas policiales a partir de los registros sobre la materia existentes en la jefatura de policía. Se espera su conclusión para febrero del 2000.

Como organismo de prevención, la DPAI ha desarrollado acciones de educación e información destinadas a evitar los casos de delitos cometidos por agentes policiales. Esta faceta, como fue reconocido por todos los miembros de la DPAI entrevistados, ha sido la menos desarrollada en estos dos años desde su creación. Ante la demanda de concretizar qué tipo de actividades se conectan con esta finalidad consagrada normativamente, todos los entrevistados presentaron vacilaciones. Así, en general, se asociaba a las actividades de supervisión o control de gestión con la finalidad de prevenir las ilegalidades policiales. No obstante, a partir de las entrevistas se pudieron individualizar tres tareas exclusivamente preventivas: a) la incorporación por parte de uno de los delegados de contenidos sobre mecanismos de control de la actividad policial en la currícula de la Escuela de Cadetes; b) la realización, organizada por las Divisiones de Proyección Comunitaria, de charlas, conferencias y reuniones entre las autoridades de la DPAI y distintos miembros de la institución policial; y c) la creación de un sistema de seguimiento de los nuevos agentes policiales, puesto en marcha en 1999 en el reclutamiento de los 1.250 nuevos miembros de la institución policial. En este sentido, las Divisiones de Control de Gestión han realizado entrevistas personales con cada uno de los aspirantes y planean desarrollar el seguimiento de su actuación durante los primeros 5 años, confeccionando una ficha de cada uno de ellos. De esta forma, cada nuevo agente policial tomaría conocimiento de la existencia de la DPAI, de sus funciones y atribuciones e indirectamente de la necesidad de conformar la actividad policial a los parámetros de la legalidad.

*Cambios y continuidades
en los mecanismos
de control interno de la
actividad policial*

Como iniciativa de reforma policial, la DPAI posee características que la hacen una experiencia original y hasta curiosa, en parte porque es una Oficina de Asuntos Internos que, pese a que está integrada fundamentalmente por agentes policiales, no se ubica dentro de los confines del dispositivo policial. Los escasos 2 años de su existencia hacen que resulte muy difícil brindar una evaluación definitiva sobre su impacto en los mecanismos de control interno de la institución policial, los cambios y continuidades que ha producido y/o tolerado. Pero sí es posible brindar líneas de interrogación sobre esta cuestión, identificando algunos elementos que ya resultan observables.

1. Uno de los cambios positivos fundamentales que ha generado la creación de la DPAI fue la apertura de los mecanismos de control interno de la Policía de la Provincia de Santa Fe, ya que pese a su carácter híbrido –y justamente en función de éste– el nacimiento de esta instancia ha significado en buena medida una intervención externa, por parte del poder político, en el núcleo duro en el que se juegan las relaciones de poder en la institución policial. Esta apertura se encuentra, luego de 2 años, de trabajo medianamente consolidada. La DPAI ha logrado difundir su actividad dentro de la institución policial y del Estado, adquiriendo un cierto prestigio institucional y social en el marco de una buena y frecuente vinculación con los medios masivos de comunicación.

Esta consolidación, sin embargo, no está exenta de dificultades. En este sentido, si bien todos los miembros de la DPAI entrevistados sostienen que actualmente se ha conseguido establecer una buena relación

con las diversas instancias policiales que están involucradas en el funcionamiento del régimen disciplinario –jefaturas de unidad regional, Divisiones y Departamento Personal, Divisiones y Departamento Judicial, etc.–, pese a la existencia inicial de problemas de diversas clases; por el contrario, en las entrevistas realizadas con miembros de la Oficina de Sumarios Administrativos y la División Judicial de la Unidad Regional I se ha manifestado con diverso grado de énfasis una reticencia con respecto a la DPAI. La afirmación crítica más difundida es que “la DPAI hace lo que nosotros ya hacíamos”, generando una “superposición de actividades”. La respuesta a esta crítica ha sido esbozada sintéticamente por uno de los delegados: “no hay superposición alguna, la DPAI investiga previamente lo que luego van a investigar las autoridades competentes en la institución policial. Y además hace otras muchas cosas que no son típicamente investigar”. Es decir, que más allá de la consolidación, los conflictos subsisten.

En diciembre de 1999 se produjo un cambio de gobierno provincial y la sensación difundida entre los miembros de la DPAI entrevistados era de incertidumbre sobre el futuro de la instancia, ya que las autoridades políticas electas enviaban periódicamente mensajes que apuntaban a la reversión de las iniciativas de reforma policial encaradas por el gobierno provincial 1995-1999 –pese a ser ambos del mismo partido político–. Sin embargo, en una prueba de la consolidación de la DPAI, al interior y al exterior del Estado, el nuevo gobierno provincial confirmó la continuidad de la DPAI en el “Plan Estratégico de Seguridad Pública” que lanzó la Subsecretaría de Seguridad Pública del Ministerio de Gobierno, Justicia y Culto de la Provincia de Santa Fe.

2. Otra de las mutaciones fundamentales que ha traído aparejada la creación de la DPAI

es la incorporación en el plano simbólico, aun cuando débilmente, de una conceptualización del control de la actividad policial que no es sólo reactiva –vigilar y castigar– sino también proactiva –control de gestión y prevención–. Es decir que ha incorporado la idea de un control que no se dirige sólo a un objeto definido en términos negativos –la infracción policial– e individualizado –el agente policial infractor–, sino que también se orienta hacia un objeto positivo –las “buenas prácticas policiales”– y desindividualizado, ya que se focaliza en segmentos organizativos –por ejemplo, las unidades de orden público.

Este cambio simbólico ha generado actividades que pueden relacionarse con la idea de control proactivo, novedosas y útiles, como las auditorías, inspecciones y sondeos de opinión pública. Sin embargo, la extensión de estas tareas tiene aún un carácter muy reducido, casi experimental y excesivamente focalizado en determinadas zonas de la provincia –las Unidades Regionales I y II–, lo que se explica en buena medida en virtud de la carencia de recursos materiales y humanos. Pero peor aún, muchas veces este tipo de actividades está anclado –paradójicamente– en torno a una idea de control reactivo; es decir, como paso previo para la puesta en movimiento del régimen disciplinario, transformándolo en una renovación de la tradicional vigilancia jerárquica.

3. En el campo del control reactivo se ha logrado avanzar en la movilización de las causas judiciales, trayendo certidumbre –al menos judicial– a muchos casos de agentes policiales que habían sido acusados de cometer infracciones policiales que son también delitos y, en buena medida, esto ha impactado en el estado de impunidad de las mismas. Como bien decía uno de los delegados, la DPAI ha funcionado no sólo como la “policía de la policía” sino también como la “policía de los tribunales”. De las causas con-

templadas en los resultados de la auditoría de setiembre de 1998, 347 habían sido archivadas –casi el 12% del total de los procedimientos administrativos “congelados”– y 544 policías habían sido desincriminados –casi el 14% del total de agentes policiales involucrados.

Por otro lado, la DPAI ha generado un incremento sustancial del número de destituciones. En el año 1996 hubo una sola exoneración y ninguna cesantía, en el año 1997 hubo 2 cesantías y ninguna exoneración, en el año 1998 –en que comenzó a funcionar la DPAI– hubo 9 exoneraciones y 20 cesantías, y en lo que iba del año 1999 –hasta el mes de octubre– 3 exoneraciones y 20 cesantías. A noviembre de 1999 existían 14 pedidos de cesantías y 7 pedidos de exoneración, registrándose 8 causas en las que se solicitaba destitución, aunque no se especificaba si por cesantía o exoneración. Todos éstos son casos en los que los agentes policiales han sido encontrados culpables de delitos graves como homicidios, torturas, exacciones ilegales, etc.

4. Sin embargo, esta iniciativa de reforma policial, al no estar acompañada de un cambio estructural de la institución policial,⁴⁸ ha tolerado un conjunto de continuidades en lo que respecta a los mecanismos de control interno de la institución policial. La actividad de la DPAI se dispuso, en buena medida, en paralelo a la subsistencia del régimen disciplinario –como racionalidad, como programa y como prácticas–; e impactó en aquél sólo de manera muy leve, fundamentalmente en el tema de la impunidad de las ilegalidades policiales, como se observaba en lo expuesto precedentemente. En este último punto, sin embargo, es preciso destacar que

⁴⁸ Ni siquiera de un cambio legislativo, ya que el proyecto de reforma legislativa enviado por el gobierno a la Legislatura provincial no fue tratado.

la tarea realizada resulta minúscula con respecto a la magnitud de lo que resta por hacer. A diciembre de 1999, la base de datos de la DPAI registraba la existencia de 3.480 causas administrativas que estaban siendo tramitadas por las Divisiones Judiciales o el Departamento Judicial, porque en ellas existía la sospecha de la existencia de un delito.⁴⁹ Sólo en la URI había 1.047 y en la URII, 1.278. Si se aplicara la proyección de un imputado por cada causa, se llegaría a la conclusión de que el 29% de los miembros de la institución policial (uno de cada tres) se encuentran sospechados actualmente de la comisión de un delito. Del total de causas administrativas en las que se registra la coexistencia de un proceso penal, en 581 (el 16%) se ha dispuesto una reserva del art. 102 RSA; es decir, se ha dictado una sanción administrativa. Mientras que en 2.067 (el 60%), se ha dispuesto una reserva del art. 150 RSA.⁵⁰ Los casos de reserva del art. 102 RSA que son aquellos en los que la comisión de la infracción policial tiene un grado de certeza mayor –por eso se dicta la sanción administrativa– pero que aún no han sido resueltos judicialmente, fueron generados en hechos ocurridos hace varios años: 2 de 1982; 1 de 1983; 1 de 1985; 3 de 1986; 1 de 1987; 6 de 1988; 9 de 1989; 17 de 1990; 19 de 1991; 36 de 1992; 31 de 1993; 33 de 1994; 59 de 1995;

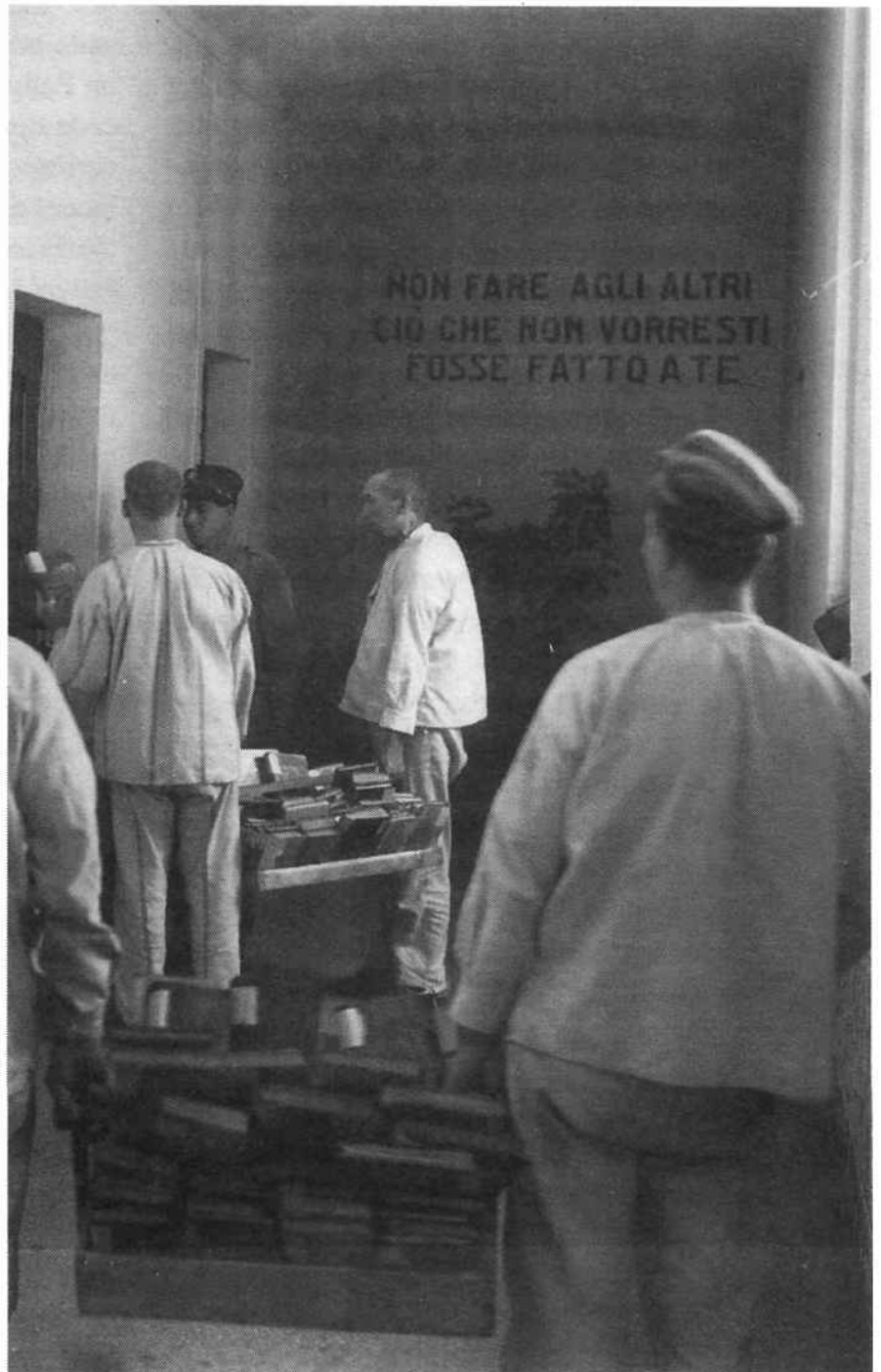
⁴⁹ Los agentes policiales estaban acusados de los siguientes delitos: lesiones (623), amenazas (526), apremios ilegales (406), facilitamiento de evasión (188), hurto (162), incumplimiento de los deberes de funcionario público (105), robo (94), resistencia a la autoridad (93), daño (92), etc.

⁵⁰ A esta cifra es preciso agregarle las cláusulas semejantes de suspensión del procedimiento administrativo que se aplican en la Zona Sur, como la Circular General 3/180 y casos en los que no se consigna el tipo de reserva.

etc. La magnitud de estas “demoras” demuestra claramente el grado de impunidad de las ilegalidades policiales que subsiste en la Provincia de Santa Fe, más allá de la creación de la DPAI.

Entonces, pese a la DPAI, el régimen disciplinario continúa, como arquetipo de la forma de ejercicio del poder en la institución policial, siendo una máquina de extracción de obediencia y reproducción de la autoridad en el marco de la jerarquía policial, de difusión del arte del silencio y del manteni-

miento del secreto, de construcción constante de la identidad policial y el “espíritu de cuerpo”, de militarización y de impunidad de las ilegalidades policiales. La incapacidad de reversión de los rasgos del régimen disciplinario de la institución policial se debe a que esta iniciativa de reforma policial ha sido una típica “intervención lateral u horizontal” que posee los límites propios de este tipo de acción (Font, 1999, p. 107); dejando incólume la estrategia de gobierno de la institución policial.



Conclusión.

La necesidad de repensar el control de la actividad policial

Las continuidades toleradas por las iniciativas de reforma policial en la Provincia de Santa Fe expresan la necesidad de repensar la idea de control interno de la actividad policial en el marco de una reflexión crítica sobre la idea de control de la actividad policial, en general. Pero esta reflexión crítica debe, a su vez, inscribirse en una reconsideración global de las estrategias de gobierno de la institución policial. La “lateralización” de la reflexión como la de la intervención determina la generación de abordajes teóricos y políticos ortodoxos que no pueden problematizar los nexos estructurales de las diversas facetas de la vida cotidiana del dispositivo institucional entre sí y con las relaciones sociales y políticas más amplias. Estos nexos pasan, fundamentalmente, por la tecnología de poder que construye la institución policial y que es su principio de funcionamiento.

La disciplina como forma de ejercicio del poder, típica de la institución policial, es lo que debe ser cuestionado desde una perspectiva ético-política que nazca de un anclaje radicalizado en los valores de las democracias liberales –en la tradición del “garantismo penal” en el sentido de Ferrajoli (1989)–. Sin embargo, esta perspectiva ético-política no debe perder de vista que, sociológicamente, el dispositivo policial se encuentra “desfasado” con respecto a otros *locus* de ejercicio del poder en las sociedades contemporáneas –aun mucho más importantes, dentro y fuera de los aparatos estatales– en donde claramente la tecnología disciplinaria está pasado a un segundo plano –como en los inicios del siglo XIX sucedió en buena medida con la “soberanía” (cfr. Foucault, 1991; De Marinis, 1999; Barry-Rose-Osborne, 1996)–. La transformación de la institución policial, en cuanto a las

estrategias de su gobierno, no es sólo cuestión de imperativos ético-políticos, sino que se inscribe en el juego de los cambios sociales y políticos dramáticos de nuestro presente. El desafío social, político y cultural es convertir esta contemporaneidad en una oportunidad.

Un buen punto de partida para repensar la idea de control de la actividad policial está dado por la noción anglosajona de “accountability”, que posee una ambigüedad constitutiva intraducible textualmente al castellano, ya que implica de acuerdo al diccionario: responsabilidad y requerimiento de brindar una explicación por la acción que se ha llevado adelante.⁵¹ La Independent Commission on Policing for Northern Ireland ha identificado dos sentidos de accountability que se corresponden en buena medida con las acepciones del diccionario: el sentido “de subordinación u obediencia” y el sentido “explicativo y cooperativo”. “En el primer sentido, los policías son empleados por la comunidad para proveerle un servicio y la comunidad tiene los medios para asegurarse que obtiene el servicio que necesita y que su dinero es gastado adecuadamente. La policía está también subordinada al derecho, como los otros ciudadanos y deben existir instancias robustas para asegurar que esto sea así. En el sentido explicativo y cooperativo, el público y la policía deben comunicarse recíprocamente en esquemas de “partnership”,

⁵¹ En el debate anglosajón sobre la institución policial de los últimos años se ha privilegiado comúnmente el segundo sentido por sobre el primero. Es por eso que Shearing-Brogden señalan críticamente: “Accountability tal como ha sido aplicado a las cuestiones de policía, ha sido frecuentemente un término inventado por los agentes policiales –una excusa ante el fracaso del intento de hacer a las instituciones policiales tan democráticamente responsables como las otras estructuras del estado” (1993, p. 26).

para mantener la confianza entre ellos y asegurar la efectividad de la actividad policial, porque la producción de seguridad no es una tarea únicamente de la policía” (ICPNI, 1999, 3.5). Estos dos sentidos nos pueden servir como guías para la reconstrucción de la idea de control de la actividad policial, profundizando la definición de los rasgos de ambos en términos de estrategias.

Es preciso pensar al control de la actividad policial como una estrategia de doble vía, o mejor, como dos tipos de estrategias. Por un lado, debe concebirse como una estrategia dirigida hacia un objeto definido en términos negativos e individualizados y con una dinámica reactiva, actuando después de que el acto se ha producido, movida fundamentalmente por consideraciones de justicia, aunque también de reparación. Pero por el otro, debe concebirse como una estrategia orientada a un objeto definido en términos positivos y desindividualizados, y con una dinámica proactiva, actuando antes de que el acto se produzca, identificando las fuentes de los problemas y rectificándolas, movida fundamentalmente por consideraciones de promoción, aunque también de reparación.

A partir de esta forma de pensar el control de la actividad policial, es posible presentar algunas recomendaciones y propuestas generales sobre esta materia para las iniciativas de reforma policial que traten de cruzar los límites del enfoque ortodoxo, generando una problematización estructural de las estrategias de gobierno de la institución policial.

En primer lugar, se debe apuntar a la construcción de una red de mecanismos que se dirijan a la realización de la *accountability* policial –en sus dos sentidos– a través de ambos tipos de estrategias, operando simultáneamente en una pluralidad de niveles (O’Donnell, 1998, p. 21; Shearing-Brogden, 1993, p. 126).

En segundo lugar, esta red de mecanismos debe ser un reflejo invertido de nuestro presente. Por un lado, el peso específico de la estrategia reactiva en esta red debe ser muy inferior al de la estrategia proactiva, aunque ambas deben articularse entre sí para fortalecerse –la estrategia reactiva deber funcionar como “ultima ratio”–. Por el otro, el peso específico de las instancias policiales debe ser muy inferior al de instancias externas.

En tercer lugar, las instancias policiales a cargo del control de la actividad policial deben articular sus acciones fundamentalmente sobre la base de una estrategia proactiva y en el marco de mecanismos en los que coexistan con instancias no-policiales. En este sentido, el régimen disciplinario de la institución policial –tal como existe actualmente en la Provincia de Santa Fe– debería ser abolido, en el contexto de una reforma radical de las estrategias de gobierno de la institución policial que realice verdaderamente su democratización. La *accountability* interna no puede ser lograda a través de la disciplina policial sino a través del *management* policial (ICPNI, 1999, 10). Las nuevas estrategias de gobierno deben ser contractualizadas. Los *managers* deben fijar los objetivos y los estándares de comportamiento –“las buenas prácticas policiales”, eficaces y eficientes– de común acuerdo con los que se encuentran en posiciones subordinadas y el monitoreo de la actividad de estos últimos debe hacerse a partir de estos objetivos y estándares. Se deben generar espacios periódicos de revisión de la performance de cada agente policial. Aquellos que tuvieran una evaluación negativa deberían ser ayudados a través del entrenamiento y la asistencia de diversas clases. Sólo si la performance negativa del agente policial no cambia a través de este tipo de instancias y en el caso de infracciones graves, debería recurrirse a una acción administrativa (ICPNI, 1999, 10), pública, confor-

me al debido proceso, con suspensión o reubicación temporal del personal policial imputado (CELS-HRW, 1998, p. 40; Tiscornia. Oliveira, 1998, p. 173). Esta acción debe estar a cargo de una oficina de Asuntos Internos compuesta por personal policial y no-policial (CELS-HRW, 1998, p. 39; Cano, 1999, p. 8). Se debe abandonar para los casos en que el proceso administrativo sea acompañado de un proceso penal, el principio tradicional de dependencia de la sede administrativa con respecto a la sede judicial. Las sanciones administrativas deben incorporar criterios de justicia y de reparación del daño causado y funcionar sólo en el caso de que no sean pertinentes mecanismos de mediación; no debe estar contemplado el arresto, aunque sí la suspensión de empleo

con consecuencias económicas y la destitución. Las sanciones deben ser impuestas por una instancia jerarquizada, colegiada, de composición mixta y que no forme parte de la Oficina de Asuntos Internos (CELS-HRW, 1998, p. 40).

En general, la cuestión de la accountability de las agencias estatales se ha transformado en nuestros países en una deuda pendiente de las democracias recientes (O'Donnell, 1998). La importancia clave de esta cuestión en la democratización de la institución policial exige un debate social, político y cultural profundo. La intención fundamental de este trabajo y de la investigación de la cual emerge se inscribe en brindar un aporte a su generación.



Bibliografía

- Abregú, Martín; Palmieri, Gustavo y Tiscornia, Sofía:** "Informe Nacional. La Situación y los Mecanismos de Control de los Organismos de Seguridad Pública e Interior en la República Argentina", en Fruhling, Hugo (Ed.): *Control Democrático en el Mantenimiento de la Seguridad Interior*, CED, Santiago de Chile, 1998, pp. 45-68.
- Barry, Andrew; Rose, Nikolas y Osborne, Thomas:** (Ed.) *Foucault and Political Reason. Liberalism, Neoliberalism and Rationalities of Government*, UCL Press, London, 1996.
- Binder, Alberto y Martínez, Josefina:** "Informe Regional: Mecanismos de Control Democrático en el Mantenimiento de la Seguridad Interior", en Fruhling, Hugo (Ed.): *Control Democrático en el Mantenimiento de la Seguridad Interior*, CED, Santiago de Chile, 1998, pp. 13-30.
- Burchell, Gordon, Colin y Miller, Peter:** (Eds.) *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*, Hemel Hempstead, Harvester Wheatsheaf, 1991.
- Cano, Ignacio:** *O Controle da Atividade Policial: O Uso da Força Letal No Rio de Janeiro*, Cuadernos del CED 31, Centro de Estudios del Desarrollo, Santiago de Chile, 1999.
- CELS-HRW:** *La Inseguridad Policial. Violencia de las Fuerzas de Seguridad en la Argentina*, Eudeba, Bs. As., 1998.
- Choongh, Satnam:** "Policing the Dross. A Social Disciplinary Model of Policing", en *British Journal of Criminology*, Vol. 38, N. 4, 1998, pp. 623-634.
- Corti, Leandro:** "Violencia Policial, Dimensión Penal y Normas. Una Difícil Determinación", en Sozzo, Máximo: (Ed.) *Seguridad Urbana: Nuevos Problemas, Nuevos Enfoques*, Centro de Publicaciones UNL, Santa Fe, 1999, pp. 55-64.
- De Marinis, Pablo:** "Gobierno, Gubernamentalidad, Foucault y los Anglofoucaultianos (Un Ensayo sobre la Racionalidad Política del Neoliberalismo)", en García Selgas, Fernando y Ramos Torre, Ramón: (Eds.) *Retos Actuales de la Teoría Social: Globalidad, Reflexividad y Riesgo*, Madrid, Centro de investigaciones Sociológicas, 1999.
- Ferrajoli, Luigi:** *Diritto e Ragione. Teoria del Garantismo Penale*, Editori Laterza, Bari, 1990.
- Font, Enrique:** "Transformaciones en el Gobierno de la Seguridad: Análisis Exploratorio de Conceptos y Tendencias. Su Relevancia en la Argentina", en Sozzo, M. (Ed.): *Seguridad Urbana...* op. cit., pp. 89-118.
- Foucault, Michel:** *Vigilar y Castigar. Nacimiento de la Prisión*, Siglo XXI, México DF, 1989.
— "La Gubernamentalidad", en AAVV: *Espacios de Poder*, Las Ediciones de la Piqueta, Madrid, 1991, pp. 9-26.
- Gabaldón, Luis G:** "La policía y el uso de la fuerza física en Venezuela", en Waldmann, Peter (Ed.): *Justicia en la Calle. Ensayos sobre la Policía en América Latina*, Biblioteca Jurídica Dike, Medellín, 1996.
- Huggins, Marta y Haritos-Fatourus, Mika:** "Conciencia Torturada: Secretos y Moralidades en la Violencia Policial Brasileira", en Waldmann, Peter (ed.): *Justicia en la Calle...* op. cit.

Kravetz, Katharine: “Vigilando a la Policía: el Control de la Policía en los Estados Unidos”, en Fruhling, Hugo (Ed.): *Control Democrático en el Mantenimiento de la Seguridad Interior*, CED, Santiago de Chile, 1998, pp.175-191.

International Comission on Policing for Nothern Ireland: *Final Report*, Belfast, 1999.

O'Donnell, Guillermo: “Accountability Horizontal”, en *Agora* N° 8, 1998, pp. 5-34.

Quintana, Augusto: “Informe Nacional: Control Democrático de los Organismos de Seguridad en Chile”, en Fruhling, Hugo (Ed.): *Control Democrático...* op. cit., pp. 69-114.

Recasens i Brunet, Amadeu: “Violencia Policial y Seguridad Ciudadana”, en AAVV: *Imágenes del Control Penal*, FCJS-UNL, Santa Fe, 1994, pp. 52-79.

— “Enfoques Histórico-Ideológicos sobre el Concepto de Aparato Policial”, en AAVV: *El Poder Punitivo del Estado*, Iuris, Rosario, 1993, pp. 103-116.

Recasens i Brunet, Amadeu y Dominguez Figueirido, José Luis: “Aparato y Espacio Policial”, en Roberto Bergalli: *Control Social Punitivo*, M.J. Bosch, Barcelona, 1996, pp. 25-41.

Rico, José María: “El poder discrecional de la policía y su control”, en Rico, J. M. (Ed.): *Policía y Sociedad Democrática*, Ministerio de Justicia, 1983, pp. 211-233.

— “La policía en América Latina: del modelo militarizado al comunitario”, en *Pena y Estado*, N° 3, Policía y Sociedad Democrática, Bs. As., 1998.

Rosúa, Fernando M.: “La Reforma Policial en la Provincia de Santa Fe”, en CELS: *Las Reformas Policiales en la Argentina*, Bs. As., 1998, pp. 37-67.

Sagarduy, Ramiro y Rosúa, Fernando M.: “La Seguridad en el Estado de Derecho. Algunas Medidas Posibles desde Provincias”, en Sozzo, M. (Ed.): *Seguridad Urbana...* op. cit.

Shearing, Clifford y Brogden Mike: *Policing for a New South Africa*, Routledge, London, 1993.

Tiscornia, Sofía y Oliveira, Alicia: “Estructura y Prácticas de las Policías en la Argentina. Las Redes de la Ilegalidad”, en Fruhling, Hugo (Ed.): *Control Democrático...* op. cit., pp. 157-174.